Die staatsrechtliche Stellung des Reichslandes Elsaß-Lothringen nach seiner geschichtlichen Entwicklung und dem geltenden Recht.

Inaugural-Dissertation

der

juristischen Fakultät

der

Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

Otto Hellmann

Rechtspraktikant in München.

ACAD. LUGD. BAT. BIBL.

Approbiert am 20. Dezember 1906

Freising,
Buchdruckerei von Anton Warmuth.
1907.

Referent: Universitäts-Professor Dr. Rieker.

Meinen Eltern!

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549813_0098

Literatur-Verzeichnis.

Laband Dr. Paul: Das Staatsrecht des deutschen Reiches. 4. Auflage 1901.
„ Das Finanzrecht des deutschen Reiches. Annalen des deutschen Reichs 1873.
Leoni Albert: Das öffentliche Recht des Reichslandes Elsaß-Lothringen. 1. Teil: Verfassungsrecht Freiburg 1892.
v. Rönne Dr. Ludwig: Das Staatsrecht des deutschen Reiches. Leipzig 1876.
Arndt Dr. Adolf: Das Staatsrecht des deutschen Reiches. Berlin 1901.
Hänel, Deutsches Staatsrecht. In Bindings Handbuch V. Leipzig 1892.
Schulze Dr. Hermann: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, II. Leipzig 1886.
Zorn Dr. Philipp: Das Staatsrecht des deutschen Reiches. I. Berlin 1895.
v. Kirchenheim Dr. Arthur: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts Stuttgart 1887.
Meyer-Anschütz: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 1905.
Meyer Dr. Georg: Kritik von Labands Staatsrecht. Annalen 1876 1. Teil.
„ Dasselbe, 2. Teil. Annalen 1878.
Kobner: Deutsches Reichsstaatsrecht, München 1894.
Hänel: Studien zum deutschen Staatsrecht I. Die vertragsmäßigen Elemente der deutschen Reichsverfassung. Leipzig 1873.
v. Seydel Dr. Max: Kommentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich. 2. Auflage Freiburg-Leipzig 1897.
„ Staatsrechtliche und politische Abhandlungen 1893.
Loening Dr. Edgar: Die Verwaltung des Generalgouvernements im Elsaß. Straßburg 1874.
„ Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes 1884.
Rehm Dr. Hermann: Allgemeine Staatslehre, Straßburg 1899.
Jellinek Dr. Georg: Allgemeine Staatslehre I. Berlin 1900.
„ Ueber Staatsfragmente. Heidelberg 1896.
„ Gesetz und Verordnung, 1887.
„ Die Lehre von den Staatenverbindungen. Wien 1882.
Gareis Dr. Karl: Allgemeines Staatsrecht. Handbuch für öffentliches Recht I, 1. Freiburg 1887.
Triepel: Quellensammlungen zum deutschen Reichsstaatsrecht. 1901.
Geffcken Dr. Heinrich: Die Verfassung des deutschen Reichs Leipzig 1901.
Fischer Dr. Richard: Das Recht des deutschen Kaisers, Berlin 1895.
Binding Dr. Karl: Die rechtliche Stellung des Kaisers im heutigen deutschen Reich. Dresden 1898.

Hübler Dr. Bernhard: Die Organisation der Verwaltung in Preußen (alte Lande) und im deutschen Reich. Berlin 1898.

Rosenberg Dr. Werner: Die staatsrechtliche Stellung von Elsaß-Lothringen. Metz 1896.

„ Reichsgesetze und Landesgesetze in Elsaß-Lothringen. Annalen des deutschen Reichs 1899.

„ Ueber den begrifflichen Unterschied von Staat und Kommunalverband. Archiv für öffentliches Recht XIV, 1899.

„ Territorium, Schutzgebiet und Reichsland. Annalen 1903.

„ Staat, Souvernität und Bundesstaat. Annalen 1905.

v. Stengel Dr. Karl: Das öffentliche Recht und die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Elsaß-Lothringen. Annalen 1876.

„ Die Machtbefugnis des Oberpräsidenten von Elsaß-Lothringen nach § 10 des reichsländischen Verwaltungsgesetzes. Annalen 1878.

Richthofen Frhr. v.: Ueber die staatsrechtliche Giltigkeit der während des Krieges 1870/71 seitens der französischen Regierung erlassenen Gesetze und Dekrete für Elsaß-Lothringen. Annalen 1874.

Joël Max; Das Gesetz betreffend die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 17. März 1878. Annalen 1878.

Mayer Ernst: Staatsgewalt und Gesetzgebung in Elsaß-Lothringen Annalen 1896.

Rosin Dr. Heinrich: Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung Annalen 1883.

Kayser Dr. Paul: Artikel „Reichsland" in Holtzendorffs Rechtslexikon III.

Mitscher Georg: Elsaß-Lothringen unter deutscher Verwaltung. Preußische Jahrbücher XXXIII, XXXIV.

Stoeber Dr. Paul: Die parlamentarische Immunität des Landesausschusses für Elsaß-Lothringen. Archiv für öffentliches Recht. I. Freiburg 1886.

Kayser Dr. Paul: Die französische Preßgesetzgebung in Elsaß-Lothringen. Holtzendorffs Jahrbuch IV.

Becher Bruno: Die rechtliche Natur der internationalen Verträge Elsaß-Lothringens. Berlin 1897.

Gierke Otto: Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft. Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft VII. Jahrgang 1883.

Hamburger Dr. Georg: Die staatsrechtlichen Besonderheiten der Stellung des Reichslandes Elsaß-Lothringen im deutschen Reich. Bries Abhandlungen 5. Breslau 1901.

Preuß: Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften. Berlin 1889.

Brie Dr. Siegfried: Theorie der Staatenverbindungen. Heidelberg 1886.

Waitz: Grundzüge der Politik. Kiel 1862.

(anonym) Das Recht der Wiedergewonnenen. Berlin 1883.

„ Elsaß-Lothringen als kaiserliches Kronland, Köln 1878.

(anonym) Elsaß-Lothringen. Seine Vergangenheit — Seine Zukunft. Straßburg 1877.
Die Wiedervereinigung von Elsaß-Lothringen mit dem deutschen Reich. Gesetz, Motive, Kommissionsberichte, Reichstagsverhandlungen. Annalen 1871.
Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstags. 1871, 1877, 1879.
Drucksachen des Reichstags 1871, 1877, 1879.
Puchelts Zeitschrift für französisches Zivilrecht VI. (Gerichtszeitung für das Reichsland Elsaß-Lothringen.)
Juristische Zeitschrift für Elsaß-Lothringen XI.
Grünhuts Zeitschrift XI. (Brie.)
Verordnungen und amtliche Nachrichten für Elsaß-Lothringen aus der Zeit vom Beginn der deutschen Okkupation bis Ende März 1872. Herausgegeben vom Oberpräsidialbureau Straßburg 1872.
Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen. XVII, 334.
Straßburger Zeitung: Jahrgang 1871.
Allgemeine Zeitung: Jahrg. 1903. 1.-2. April. Abend- u. Morgenbl.
Reichsgesetzblatt.
Gesetzblatt für Elsaß-Lothringen.
Bluntschli: Das moderne Völkerrecht der zivilisierten Staaten. Nördlingen 1878.
„ Völkerrechtliche Betrachtungen über den französisch-deutschen Krieg 1870/71. Holtzendorffs Jahrbuch I.
Heffter-Geffcken: Das europäische Völkerrecht der Gegenwart. 8. Ausgabe.
v. Liszt: Völkerrecht. 4. Auflage 1906.
Calvo: Le droit international théorique et pratique. II.
Pütz Dr. Wilhelm: Grundriß der Geographie und Geschichte, Leipzig 1891.

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Einleitung 1

I. Teil:
Die Entwicklung.

I. Die Zeit der Okkupation und des Generalgouvernements bis zum Präliminarfrieden von Versailles vom 26. Februar 1871 3

Geschichtlicher Hergang 3
Folge der Besetzung 3
Umfang der Gewalt des Okkupanten . . . 5
Die Errichtung des Generalgouvernements . . 6
Wesen des Generalgouvernements 7
Die provisorische Einrichtung der Verwaltung . . 8
Die Gesetzgebung 8

II. Der Präliminarfrieden von Versailles vom 26. Februar 1871 10

Bedeutung des Präliminarfriedens 10
Die Mitwirkung der Minister der süddeutschen Staaten 10
Zeitpunkt des Eintrittes der Wirkungen des Friedensvertrages 11
Das Fortbestehen des Generalgouvernements; Veränderungen in seinem Wesen 12

III. Das Vereinigungsgesetz vom 9. Juni 1871 . . 13

Möglichkeiten der staatsrechtlichen Vereinigung Elsaß-Lothringens mit dem deutschen Reich und tatsächlich eingeschlagener Weg 13
Zeitpunkt des Eintritts der Wirkungen des Gesetzes . 14
Inhalt des Gesetzes:
§ 1 14
§ 3 15
§ 2 17

IV. Die Organisation der Verwaltung und Gesetzgebung in der Zeit vom 28. Juni 1871 bis 1. Januar 1874 . 19

Das Reich und der Kaiser 19
Der Reichskanzler und das Reichskanzleramt . . 20
Der Bundesrat 20
Das Generalgouvernement bis zum 5. September 1871 20
Der Oberpräsident; Wesen und Befugnisse desselben . 20

Seite.

Der Diktaturparagraph 23
Die übrige Landesverwaltung 24
Die Gerichtsorganisation 24
Die Militärorganisation 25
Die Gesetzgebung und das Verordnungsrecht . . 25

V. Die Einführung der Reichsverfassung am 1. Januar 1874 30

Die Bedeutung der Einführung der Reichsverfassung im allgemeinen 30
Die Wirkungen im einzelnen 31
Die Gesetzgebung und das Verordnungsrecht . . 33
Der Landesausschuß 36

VI. Die Gesetze vom 2. Mai 1877 und 4. Juli 1879 und die jetzige Organisation im Reichsland . . . 37

1. Das Gesetz vom 2. Mai 1877 37
Gründe für die Änderung der Gesetzgebungsform . 37
Form der neuen Gesetzgebung 37
Wesen dieser Gesetze 38
Das Verordnungsrecht des Kaisers . . . 40
2. Das Gesetz vom 4. Juli 1879 41
Veranlassung zum Erlaß des Gesetzes . . . 41
3. Die jetzige Organisation des Reichslandes . . . 41
1. Der Kaiser 42
2. Der Bundesrat 42
3. Der Statthalter 43
4. Das Ministerium 45
5. Der Staatsrat 46
6. Der Landesausschuß 47
7. Der Landesfiskus 50
8. Die Landesangehörigkeit 51
9. Die Landesbeamten 54

II. Teil.

Die staatsrechtliche Stellung.

I. Die Unterscheidungsmerkmale zwischen Staaten und nichtstaatlichen Gebilden 57

Einleitung 57
Die bestehenden Theorieen 58
Die Theorie Rosenbergs im speziellen . . . 61

Seite.

II. Kritik der einzelnen Ansichten über die staatsrechtliche Stellung des Reichslandes . . 62

A. Elsaß-Lothringen — ein Staat . . . 62

1. Seydel 62

2. „Das Recht der Wiedergewonnenen" . . 65

3. Rosenberg 68

4. Rehm 71

5. Leoni 74

B. Elsaß-Lothringen — kein Staat . . . 77

1. Ein Staatsfragment; ein Territorium . . 77

a. Jellinek 78

b. Rosenberg 80

2. Ein Kommunalverband; ein Verwaltungsbezirk 82

a. Kommunalverband 85

b. Verwaltungsbezirk 86

C. Resultat 88

Einleitung.

Wer es unternimmt, die Entwicklungsgeschichte des deutschen Reichslandes Elsaß-Lothringen zu schreiben, wird sich zunächst vor die Frage gestellt sehen, welchen Zeitpunkt er zum Ausgang seiner Betrachtung machen will.

Gebietsveränderungen, die nicht durch freies Übereinkommen zwischen Staaten, sondern infolge kriegerischer Ereignisse und auf das zwingende Gebot des Siegers hin erfolgen, finden in der Regel im Friedensvertrag ihre endgiltige Bestimmung und Regelung; es kann also im allgemeinen der Friedensschluß als der maßgebende Zeitpunkt für den Beginn der neuen Geschichte gelten und somit als der Ausgang ihrer Darstellung betrachtet werden. Doch kann diese Regel nicht ausnahmslos Anwendung finden, besonders dann nicht, wenn ein langdauernder Krieg, der sofort mit der Besetzung feindlichen Gebietes seinen Anfang nimmt, für dieses Gebiet einen interimistischen Zustand völkerrechtlicher Natur schafft: nämlich den Zustand der Okkupation. — Es ist nicht auffallend, wenn der Zeitraum der Okkupation häufig von beiden Teilen, dem Besiegten sowohl wie dem Sieger, in gleicher Weise für seine Geschichte beansprucht wird; denn solange noch nicht der Ausgang des Krieges endgiltig über das Schicksal des besetzten Landes entschieden hat, stützt sich der bisherige Gewalthaber auf sein noch bestehendes positives Recht an dem Gebiete, dessen Besitz nur zeitweise gestört sei und dessen volle Wiedererlangung das wechselnde Kriegsglück immerhin noch möglich erscheinen lasse. Andererseits schafft sich der Okkupant durch die Ausübung der tatsächlichen Herrschaft in dem Gebiete eine Menge Interessen und knüpft Bande, die um so stärker sind, je unzweideutiger von vornherein die Absicht besteht, die besetzten Lande oder einen Teil derselben nach glücklicher Beendigung des Krieges für sich zu behalten. Diese Bande zerreißen freilich sofort wieder, wenn das Gebiet an den bisherigen Gewalthaber zurückfällt; macht aber der Friedensschluß die zeitweilige tatsächliche Herrschaft zu einer dauernden, so vollzieht sich dieser Wechsel nicht in schroffem Übergang, sondern der neue Inhaber der Herrschaft findet naturgemäß in dem erworbenen Gebiete schon vielfach seine Einrichtungen und den Geist seiner Verwaltung; denn seine

Herrschaft ist die höchste Gewalt über das Gebiet als Okkupant wie als Inhaber der Staatsgewalt, nur der rechtliche Grund ihrer Ausübung ist verschieden.

So war es auch mit den französischen Gebieten, die später unter dem Namen „Elsaß-Lothringen" zusammengefaßt wurden. Als dieselben im Präliminarfrieden von Versailles vom 26. Februar 1871 von Frankreich an das deutsche Reich abgetreten wurden, bestand dort schon seit fast $^{3}/_{4}$ Jahren deutsches Rsgiment. Der Friedensschluß hatte auf die Verwaltung dieser Gebiete in tatsächlicher Beziehung so wenig Einfluß, daß die Reichsregierung es nicht einmal für nötig befunden hat, sofort die Art der Verwaltung zu ändern.

Aus all' dem erhellt, daß der Zeitabschnitt vor dem Friedensschluß für das Verständnis des folgenden unerläßlich ist und man kann ohne Bedenken behaupten, daß die Entwicklung Elsaß-Lothringens als deutschen Landes mit der Besetzung desselben durch die deutschen Truppen ihren Anfang nimmt.

I. Teil.

Die Entwicklung.

I. Die Zeit der Okkupation und des Generalgouvernements bis zum Präliminarfrieden von Versailles vom 26. Februar 1871.

Die militärische Besetzung der Gebiete, welche heute das Reichsland Elsaß-Lothringen bilden, begann am 4. August 1870 mit der Schlacht bei Weißenburg. Zwei Tage darauf folgte der Sieg bei Wörth und nun öffnete sich den deutschen Heeren ohne Widerstand das ganze Departement Nieder-Rhein mit Ausnahme der Festungen. Mars-la-Tour und Gravelotte am 16. u. 18. August 1870 brachten das offene Land des heutigen Lothringens in die Hände der Deutschen. Am 27. September ergab sich Straßburg, gerade einen Monat später Metz, das Departement Ober-Rhein konnte der deutschen Gewalt unterworfen werden und nach dem Falle von Diedenhofen und Neu-Breisach in der ersten Hälfte des November und der Festung Pfalzburg am 12. Dezember 1870 kann die Besetzung des heutigen Reichslandes als vollendet angesehen werden. Zwar war die kleine Bergfestung Bitsch noch nicht erobert; aber im Verhältnis zu den übrigen besetzten Gebiete ist sie fast ohne Bedeutung und auch sie war eingeschlossen und jeder Zusammenhang derselben mit dem französischen Staate unterbrochen[1]). —

Die unmittelbare Folge der Besetzung war, daß die französische Staatsgewalt in den besetzten Gebieten vom Augenblick der Besetzung an in ihrer Betätigung gehindert war. Der eindringende Feind kann es im Interesse seiner Selbsterhaltung, der Sicherheit seines Heeres, der Durchführung seiner Maßregeln nicht dulden, daß in dem von ihm besetzten Gebiet die einheimische Staatsgewalt irgendwie ihre Macht zu üben fortfährt. Ihr Fortwirken würde geradezu dem Zwecke des Krieges, den Feind möglichst zu schwächen, zuwiderlaufen. Solange die feindliche Besetzung dauert, sind daher alle Funktionen der einheimischen Staatsgewalt gehemmt. Die von ihr erlassenen Gesetze treten nicht mehr in Kraft, die gegebenen Befehle können nicht mehr zur Ausführung gelangen, die Einwohner dürfen keine Leistungen mehr an sie machen. Die Autorität jeder Behörde, der administrativen sowohl wie der gerichtlichen, die nicht innerhalb des besetzten Gebietes ihren Sitz hat, der Justiz-

1) Vergl. Pütz, Grundriß der Geographie u. Geschichte. Leipzig 1891. III S. 189 ff.

wie der Finanzhoheit, ist suspendiert. Mit der Suspension der einheimischen Staatsgewalt hängt ferner zusammen, daß auch alle diejenigen bestehenden Gesetze, welche sich auf die Ausübung der Staatsgewalt beziehen, also die Verfassung und die mit der Verfassung untrennbar in Verbindung stehenden Gesetze, nicht mehr zur Anwendung kommen können.

Werden diese Tatsachen in der Staatsrechtslitteratur allgemein anerkannt, so erfahren anderseits die Wirkungen, welche die Besetzung Elsaß-Lothringens auf seiten der kriegführenden deutschen Mächte äußerte, eine gegensätzliche Beurteilung. Die eine von der Mehrzahl der Schriftsteller[1]) vertretene Meinung geht dahin, daß die französischen Gebiete trotz der Besetzung noch Teile des französischen Staates geblieben sind und der französischen Souveränität rechtlich unterworfen waren, daß somit die tatsächliche oberste Gewalt des Oberbefehlshabers der deutschen Truppen nur eine provisorische, eine Notgewalt war, die nach Beendigung dee Besetzung entweder sofort wieder in voller Ausdehnung an das bisherige Staatshaupt zurückfallen, oder aber in einem Friedensschluß an den Sieger definitiv abgetreten werden mußte. Die andere Richtung[2]) sieht in der Besetzung und insbesondere in der Errichtung des Generalgouvernements, die in der unzweideutigen Absicht erfolgten, die Gebiete zu behalten, den Untergang der französischen Souveränität und Staatsgewalt, an deren Stelle zunächst die militärische Autorität des deutschen Oberbefehlshabers getreten ist. – Der Gegensatz zwischen den beiden Ansichten trifft im wesentlichen mit dem begrifflichen Unterschiede von occupatio und debellatio zusammen. Während nämlich die occupatio, d. h. die militärische Gebietsbesetzung im Kriege zum Zwecke der Kriegsführung, niemals eine Umgestaltung des Rechtes selbst begründet, sondern nur in tatsächlicher Beziehung sich äußert, hat die debellatio, d. h. die völlige Niederwerfung des feindlichen Staates und seiner Staatsgewalt ohne weiteres auch den rechtlichen Erwerb der höchsten Gewalt in den besetzten Gebieten zur Folge[3]). — Von welcher Art die Besetzung Elsaß-Lothringens gewesen ist, darüber ließ der Oberbefehlshaber der

---

1) So von: Loening, die Verwaltung des Generalgouvernements im Elsaß. Straßburg 1874. S. 8 ff. — Richthofen, über die staatsrechtliche Giltigkeit der während des Krieges 1870/71 seitens der französischen Regierung erlassenen Gesetze und Dekrete für Elsaß-Lothringen. Annalen des deutschen Reichs 1874 S. 522 ff. — Laband, das Staatsrecht des deutschen Reichs, 4. Aufl. II. S. 236 ff. — Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, Leipzig 1886 S. 359 f. — Hänel, deutsches Staatsrecht, in Bindings Handbuch, Leipzig 1892, Seite 824. — Bluntschli, Völkerrechtliche Betrachtungen über den französisch-deutschen Krieg 1870/71, in Holtzendorffs Jahrbuch I S. 307 ff.

2) Zorn, das Staatsrecht des deutschen Reiches, 2. Auflage Berlin 1895, I. Bd. S. 518 ff. — Leoni, das öffentliche Recht des Reichslandes Elsaß-Lothringen, I. Teil, Freiburg 1892, S. 2 ff. — Arndt, das Staatsrecht des deutschen Reiches, Berlin 1901 S. 749 f. Kayser in Holtzendorffs Rechtslexikon unter „Reichsland" III S. 402

3) Vergl. Heffter-Geffcken, das europäische Völkerrecht der Gegenwart. 8. Ausgabe, S. 287 ff, 391.

deutschen Truppen und dessen Delegatar, der Generalgouverneur, die allein als maßgebende Repräsentanten des Willens der verbündeten deutschen Mächte hier in Betracht kommen, selbst keinen Zweifel. In der Proklamation des Generalgouverneurs vom 30. August 1870[1]) z. B. ist ausgesprochen, daß in den ihm zugewiesenen Gebieten die kaiserlich französische Staatsgewalt (nur) außer Wirksamkeit gesetzt — also in ihrer Ausübung suspendiert, nicht erloschen — und dafür die Autorität der deutschen Mächte an deren Stelle getreten sei. Als bestimmend für den Umfang und Inhalt der Regierungsrechte wurde das französische Recht angesehen; die deutsche Regierung hat keine Bedenken getragen, den Bewohnern Elsaß-Lothringens die Anteilnahme an den Wahlen zur Nationalversammlung in Bordeaux zu gestatten u. s. w. Es ließe sich noch eine Menge Beispiele anführen, aus denen hervorgeht, daß die deutsche Regierung in Elsaß-Lothringen während des Krieges in allen ihren Handlungen die strengste Beobachtung der Grundsätze gezeigt hat, welche der völkerrechtlichen occupatio entsprechen und erst nach dem Friedensschluß Akte vorgenommen hat, welche die definitive Loslösung des Landes von Frankreich zur Voraussetzung haben. Diese Handlungsweise wäre nicht erklärlich, wenn die deutsche Regierung schon auf Grund der debellatio die eigene Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen besessen hätte. Zudem kann eine debellatio doch erst dann angenommen werden, wenn der feindliche Staat bis zur Ohnmacht erschöpft ist. Daß dies bei Frankreich nach der Besetzung Elsaß-Lothringens nicht der Fall war, zeigt die lange Fortsetzung des Krieges. —

Die Vertreter letzterer Ansicht sehen sich denn auch genötigt, einen milderen Begriff der Eroberung zu schaffen und der occupatio, wenn der auf das Behalten des Landes gerichtete Wille, animus debellaudi, hinzutritt, die Wirkungen der debellatio beizulegen[2]).

Es handelt sich nun darum, die Gewalt, welche dem Oberbefehlshaber der deutschen Heere auf Grund der Okkupation zustand, näher zu bestimmen. Eine Rechtsnachfolge des Okkupanten in die Befugnisse und Verpflichtungen des bisherigen Staatsoberhauptes kann nicht angenommen werden; denn das bisherige Staatsoberhaupt hat seine Rechte auf dieses Gebiet noch keineswegs verloren. — Die Okkupation begründet vielmehr eine eigenartige völkerrechtliche Gewalt, die provisorisch an Stelle der suspendierten feindlichen Staatsgewalt tritt und deren Funktionen ausübt, soweit es die veränderten Verhältnisse gestatten. Die maß-

1) Verordnungen und amtliche Nachrichten für Elsaß-Lothringen aus der Zeit vom Beginn der deutschen Okkupation bis Ende März 1872. Herausgegeben vom Oberpräsidial-Bureau. Straßburg 1872 Nr. 6.

2) Vergl. Zorn, a. a. O. S. 519 Anm.

gebenden Gesichtspunkte sind daher in erster Linie nicht die Interessen des besetzten Landes — dadurch unterscheidet sich diese Gewalt hauptsächlich von der Staatsgewalt - sondern die Bedürfnisse der Kriegführung, dann aber auch die Aufrechthaltung der Ordnung und Sicherheit. Zur Erreichung dieser Zwecke ist dem Okkupanten nicht nur die Anwendung aller Zwangsmittel gestattet, die die suspendierte Staatsgewalt hierfür darbietet, sondern er ist schlechthin zu allen Maßregeln befugt, die sich noch aus dem Zwecke des Krieges rechtfertigen lassen und die nicht die Souveränität über das Gebiet und das Untertanenverhältnis der Bewohner zur Voraussetzung haben. Diese beiden Beschränkungen ergeben sich aus dem allgemein geltenden Kriegsrecht und aus dem Wesen der Okkupation; der Okkupant darf nicht außer Acht lassen, daß das besetzte Gebiet von dem bisherigen Staatsverband weder staatsrechtlich noch völkerrechtlich getrennt ist und daß seine Einwohner Bürger dieses Staates geblieben sind.

Im einzelnen äußert sich diese Gewalt in der Hauptsache in folgenden Funktionen: Der Feind hat während der Zeit der Okkupation das Recht der Gesetzgebung; er kann sowohl bestehende Gesetze aufheben und abändern, als auch neue Gesetze erlassen. Es folgt dies einfach daraus, daß ihm die höchste Gewalt in dem Gebiete zusteht. Er besitzt auch die vollziehende Gewalt auf allen Gebieten der Verwaltung und Rechtspflege; er übt die Polizei; er kann Steuern erheben und an dem unbeweglichen Staatsvermögen, besonders den Staatsforsten, steht ihm das Nutzungs- und Verwaltungsrecht zu[1]).

Die Art und Weise der Handhabung dieser Gewalt bestimmt sich regelmäßig nach den Normen des Kriegsrechtes und der militärischen Organisation. Für Elsaß-Lothringen aber veranlaßte die Absicht, die besetzten Gebiete für immer zu behalten, die Einsetzung einer eigenartigen Verwaltungsbehörde, des „Generalgouvernements im Elsaß," wobei mehr, wie sonst, auf die Interessen des besetzten Landes Rücksicht genommen wurde. —

Schon am 14. August 1870 hatte der König von Preußen als Oberbefehlshaber der deutschen Armeen bestimmt,[2]) daß die okkupierten Gebiete des Elsaß unter die Verwaltung eines Generalgouverneurs im Elsaß gestellt werden; durch Kabinettsordre vom 21. August 1870[3]) wurden dem Generalgouvernement auch die lothringenschen Arrondissements Saarburg, Château-Salins (Salzburg), Saargemünd, Metz und Thionville (Diedenhofen) zugewiesen. Endlich wurde durch Kabinettsordre vom 7. November 1870[4]) bestimmt, daß die bisher dem Depar-

1) Vergl. dazu Heffter-Geffeken, a. a. O. S. 287. — Loening, a. a. O. S. 20-43. — Bluntschli, das moderne Völkerrecht der civilisierten Staaten, Nördlingen 1878 S. 306 ff. — Derselbe, Völkerrechtl. Betrachtungen, Holtzendorffs Jahrbuch I S. 307.
2) Verordnungen und amtliche Nachrichten Nr. 2. —
3) Ebenda Nr. 3. —
4) Vergl. ebenda Nr. 73.

tement der Vogesen zugehörigen Kantone Schirmeck und Saales, soweit sie im Quellgebiet des Breuschflußes liegen, dem Generalgouvernement im Elsaß einverleibt werden. Damit war die territoriale Zusammensetzung des Generalgouvernements vollendet und im großen und ganzen das Gebiet umgrenzt, welches das spätere Reichsland bildete.

Der Generalgouverneur ist Delegatar des Oberbefehlshabers der deutschen Heere. Die Stellung und die Befugnisse des Generalgouverneurs waren durch eine vom preußischen Kriegsministerium in Gemeinschaft mit dem Kanzler des norddeutschen Bundes entworfene und vom Bundesoberfeldherrn genehmigte Instruktion vom 21. August 1870 geregelt worden, welche nicht veröffentlicht worden ist. Nach außen also erscheint der Generalgouverneur in allen Beziehungen als Vertreter des Oberfeldherrn. Zur Leitung der Zivilverwaltung im besonderen wurde ihm ein Zivilkommissär zur Seite gegeben,[1]) dessen Funktionen nach der Instruktion vom 26. August 1870 und dem Erlaß des Bundeskanzlers vom 5. September 1870 vor allem in der Erhebung der Steuern und der allgemeinen Verwaltung des Gebietes bestanden[2]).

Durch die Einsetzung eines Generalgouvernements im Elsaß wurden die gesammten von den Deutschen besetzten französischen Landesteile hinsichtlich ihrer Verwaltung in 2 Gruppen geschieden. Ein Unterschied in dem Rechtsverhältnis aber, in dem das Elsaß und Deutsch-Lothringen einerseits und die übrigen besetzten französischen Departements andererseits zu der okkupierenden Macht infolge der militärischen Besitznahme standen, wurde dadurch nicht geschaffen. Auch das Generalgouvernement basiert nur auf der militärischen Besetzung und ist weiter nichts als die gesonderte Ausübung der mit der Besetzung verbundenen obersten Gewalt. Die Bedeutung des Generalgouvernements liegt also nicht auf rechtlichem, sondern auf tatsächlichem Gebiete. Es dokumentiert sich darin allerdings die Absicht, die dem Generalgouvernement unterstellten Gebiete zu behalten und im Friedensschluß auf ihrer definitiven Abtretung zu bestehen. Die bloße Absicht der einen Partei aber kann unmöglich rechtliche Wirkungen hervorbringen, sie kann keine neuen Rechtsverhältnisse erzeugen; wohl aber kann sie auf die Art der Handhabung der dem Okkupanten zustehenden Gewalt von Einfluß sein. Solange sich der Okkupant in den Grenzen seiner völkerrechtlichen Gewalt hält, ist er hinsichtlich der Art und des Umfanges ihrer Ausübung an keine Schranken gebunden. Es ist nun erklärlich, daß der Okkupant auf Gebiete, die er auch im Frieden behalten will, mehr Sorgfalt verwendet, als auf solche, die er nur zu Kriegszwecken besetzt. Kann er daher die militärische Besitznahme zwar noch nicht in dem Sinne geltend machen, als wäre die Rechtswandlung schon eingetreten, so kann er sie doch in der Weise ausüben, daß die neue Rechtsbildung d. h. der dauernde Erwerb dieser Länder vorbereitet und gefördert wird. Dies kann dann

1) Verordnungen u. Amtl. Nachrichten Nr. 4.
2) Loening, a. a. O. S. 7.

immerhin als „werdendes Recht" bezeichnet werden[1]).

Die von dem Generalgouverneur entfaltete Tätigkeit regelte sich nach den materiellen Normen der beibehaltenen früheren Gesetze, des französischen Rechtes. Dasselbe wurde nur soweit außer Kraft gesetzt, als dies unbedingt notwendig erschien. Die vorgefundenen französischen Einrichtungen wurden beibehalten bzw. wieder aufgenommen, soweit dies nach den Verhältnissen tunlich war. Die Richtpunkte gab der Generalgouverneur selbst in der Proklamation vom 30. August 1870[2]), mit der er sein Amt antrat, bekannt: „Soweit die kriegerischen Operationen es gestatten, wird das Gesetz des Landes in Kraft bleiben, die regelmäßige Ordnung der Dinge wieder hergestellt und die unterbrochene Administration in allen ihren Teilen wieder aufgenommen werden."

Zur Verwaltung der einzelnen Departements wurden Präfekten ernannt, welche nach Maßgabe der französischen Gesetze ihr Amt zu verwalten hatten. Auch ihre Kompetenz gegenüber dem Zivilkommissär sollte nach den Bestimmungen der französischen Gesetze abgegrenzt sein. Auch die Arrondissementseinteilung wurde zunächst beibehalten. Bald stellte sich aber die Notwendigkeit heraus, die Zahl der Unterpräfekten zu vermehren und das Gebiet der Arrondissements zu verkleinern. Die verkleinerten Arrondissements erhielten den Namen „Kreise," die Unterpräfekten den Namen „Kreisdirektoren"[3]). Dies ist wohl die bedeutenste Maßregel in der Tätigkeit des Generalgouverneurs.

Eine besondere Berücksichtigung verdient wegen ihrer praktischen Bedeutung noch die Frage, inwieweit die französischen Gesetze und die französische Gesetzgebung durch die Okkupation beeinflußt worden sind und welchen Charakter die Verordnungen des Generalgouverneurs tragen[4]).

Alle Gesetze, die unter der französischen Staatshoheit bereits Rechtskraft erlangt hatten, sind in Geltung geblieben. Dem Okkupanten steht allerdings das Recht zu, dieselben nach den Bedürfnissen des Krieges, seiner Sicherheit und der des Landes abzuändern oder selbst aufzuheben. Es bedarf aber hiezu eines eigenen Willensaktes; durch die bloße Okkupation an sich treten nur die Gesetze ohne weiteres außer Wirksamkeit, welche sich direkt auf die Staatshoheit und deren Ausübung — denn um deren zeitweilige Suspension handelt es sich ja nur — beziehen. Anders verhält es sich mit der Gesetzgebungsbefugnis des französischen Staates. Diese hatte, wie alle andern Äußerungen der französischen Staatshoheit, in den okkupierten Bezirken keinen Platz mehr. Sie erlosch

1) Bluntschli, Völkerrecht S. 307 Nr. 545 a. — Derselbe, Völkerrechtl. Betrachtungen in Holtzendorffs Jahrbuch I S. 309. — Loening, a. a. O. S. 38 ff.
2) Verordnungen u. Amtl. Nachrichten Nr. 9.
3) Vergl. f. d. Elsaß: Verordnungen u. Amtl. Nachrichten Nr. 116, 126, 132, 134; f. Lothringen Nr. 155.
4) Vergl. hiezu Richthofen, a. a. O. S. 522 ff, insbes. S. 541. — Laband, a. a. O. S. 236 ff. — Schulze, a. a. O. S. 360. — Loening, a. a. O. S. 29.

allerdings nicht durch einen einheitlichen Rechtsakt und nicht mit einem Male, sondern nach und nach mit dem Vorrücken der deutschen Heere. Entscheidend dafür ist nicht die Tatsache, daß ein Ort von deutschen Truppen besetzt, sondern daß er der Einwirkung der französischen Staatsgewalt entzogen worden ist. Beides braucht nicht notwendig zusammenzufallen; auch solche Ortschaften, die nicht mit deutschen Truppen belegt waren, die sich aber im Machtbereich derselben befanden, so daß in ihnen z. B. das durch das französische Recht für die Rechtswirksamkeit von Gesetzen vorgeschriebene Bekanntwerden der authentischen Promulgation nicht möglich war, waren der Herrschaft der französischen Staatsgewalt entrückt. Die Feststellung des Zeitpunktes, in welchem ein Distrikt aus der tatsächlichen Beherrschung durch die französische Macht in die der deutschen Macht überging, ist Tatfrage. Die während des Krieges erlassenen französischen Gesetze konnten demnach in einem Teile Elsaß-Lothringens noch rechtliche Wirksamkeit erlangen, während in den andern Teilen dies nicht mehr möglich war. Es war daher auch die gleichmäßige Praxis der Gerichte und Verwaltungsbehörden, das geltende Recht in jedem einzelnen Falle besonders festzustellen.

Der Okkupant kann aber, wie bereits festgestellt, nicht nur bestehende Gesetze ändern und aufheben, sondern er hat auch das Recht, neue gesetzliche Verfügungen selbständig zu erlassen. Während der Zeit der Okkupation war, soweit der Oberbefehlshaber der deutschen Heere nicht selbstständig verfügte, die Verordnung des Generalgouverneurs die Form, in welcher die Gesetzgebung in Elsaß-Lothringen ausgeübt wurde. Zur Verkündung dieser Verordnungen dienten vom 1. September 1870 an die „Amtlichen Nachrichten für das Generalgouvernement im Elsaß", die seit dem 19. Oktober 1870 unter dem Titel: „Straßburger Zeitung und amtliche Nachrichten für das Generalgouvernement im Elsaß" erschienen. Eine Verordnung vom 9. September 1870[1]) bestimmte, daß alle Verordnungen und Verfügungen des Generalgouverneurs und Zivilkommissärs durch die Veröffentlichung in den „Amtlichen Nachrichten" verbindende Kraft für jedermann erhalten. —

Wer seit dem 14. August 1870 in Elsaß-Lothringen das Wirken der deutschen Staatsgewalt annimmt, der sieht naturgemäß in den Verordnungen des Generalgouverneurs deutsches Recht und kommt zu dem Schluß, daß vom 14. August 1870 bis auf den heutigen Tag eine ununterbrochene Kontinuität des deutschen Rechtes gewonnen war[2]). Aber wenn die Voraussetzung falsch ist, ist auch der Schluß falsch. Da der Generalgouverneur keineswegs die deutsche Staatsgewalt ausübte, sondern völkerrechtliche Befugnisse, die an Stelle der suspendierten französischen Staatsgewalt getreten sind, so sind auch in konsequenter Durchführung dieses Grundsatzes die während der Okkupation erlassenen Verordnungen des Generalgouverneurs nicht als Willensakte des deutschen

1) Verordnungen u. Amtl. Nachrichten Nr. 30.
2) Vergl. die Litteratur wie oben S. 5.

Reiches anzusehen, sondern als Willensakte, die an Stelle der suspendierten französischen Staatsgewalt vorgenommen worden sind. Sie waren überhaupt keine Gesetze im staatsrechtlichen Sinn, sondern völkerrechtliche Akte.[1]) Hinsichtlich ihrer Geltung und Wirksamkeit aber und ihrer späteren Abänderung oder Aufhebung stehen sie auf der gleichen Stufe mit dem französischen in Elsaß-Lothringen geltenden Recht.

II. Der Präliminarfrieden von Versailles vom 26. Februar 1871.

Der Rechtszustand der Okkupation erreichte sein Ende mit dem Präliminarfrieden von Versailles vom 26. Februar 1871, dessen 1. Artikel bestimmte: „Frankreich verzichtet zu gunsten des deutschen Reiches auf alle seine Rechte und Ansprüche auf diejenigen Gebiete, welche östlich von der nachstehend verzeichneten Grenze belegen sind. — Das deutsche Reich wird diese Gebiete für immer mit vollem Souveränitäts- und Eigentumsrecht besitzen“[2]). Erst durch diese Bestimmung ist infolge Verzichts des französischen Staates die französische Souveränität und Staatsgewalt in den bezeichneten Gebieten erloschen und in ihrem vollen Umfange und zu vollem Recht auf das deutsche Reich, das unterdessen am 1. Januar 1871 entstanden war, übergegangen. Die außerordentliche Bedeutung dieses Friedensvertrages liegt also in der Schaffung eines Rechtstitels für den dauernden Erwerb der abgetretenen Gebiete und für die Ausübung der vollen Souveränität und der eigenen Staatsgewalt in denselben nach Beendigung des Krieges durch das deutsche Reich für alle Zeiten. Diese Bedeutung wird naturgemäß von allen denen verkannt, die den Erwerbstitel in der debellatio sehen; für sie bedeutet der Präliminarfrieden nur die Substitution des sichereren staatsrechtlichen Erwerbstitels der friedlichen Zession für den unsicheren völkerrechtlichen Erwerbstitel der kriegerischen Eroberung und ist somit zur bloßen Bestätigung eines bereits bestehenden Rechtszustandes geworden[3]).

Bemerkenswert beim Abschluß des Präliminarfriedens ist die Teilnahme der Minister der 3 süddeutschen Staaten, Bayern, Württemberg und Baden[4]). Da sonst beim Abschluß von Reichsverträgen neben dem

1) Rosenberg, Reichsgesetze und Landesgesetze in Elsaß-Lothringen. Annalen des deutschen Reichs 1899 S. 382 ff insbes. S. 397.
2) R. G. Bl. 1871 S. 216.
3) cf. z. B. Die Ausführungen bei Zorn, a. a. O. S. 521 u. 522.
4) R. G. Bl. 1871 S. 215.

verfassungsmäßigen Vertreter des Reichs nicht auch noch Vertreter der einzelnen Bundesstaaten mitwirken, so könnte dies den Anschein erwecken als sei der Friedensvertrag nicht zwischen Frankreich und dem deutschen Reich, sondern zwischen Frankreich und den einzelnen kriegführenden Mächten abgeschlossen worden. Diese Annahme ist aber nach der Reichsverfassung unmöglich; mit der Reichsgründung haben die einzelnen deutschen Staaten die Fähigkeit, Friedensverträge abzuschließen, an das Reich abgegeben[1]). Die 5 Minister können also ebenfalls nur als Repräsentanten des Reichs, nicht als selbstständige Kontrahenten in Betracht kommen. Diese Auffassung kommt auch im Wortlaut des Friedensvertrages zum Ausdruck, worin es nach der namentlichen Aufführung der Minister heißt: „welche das deutsche Reich vertreten."

Die Abtretung Elsaß-Lothringens wurde am 2. März 1871 wirksam; es ist dies der Tag, an dem die Ratifikationsurkunden ausgetauscht wurden. Dieser Zeitpunkt ist in Theorie und Praxis nicht einheitlich anerkannt. So ist in Verfügungen des Oberpräsidenten von Elsaß-Lothringen mehrfach der 26. Februar 1871 als der Tag der Abtretung angenommen wurden[2]). Die gleiche Auffassung teilt Richthofen[3]). In einem Urteil des Cassationshofes zu Paris vom 12. August 1871 ist dagegen wieder die Meinung vertreten, daß erst am 20. Mai 1871, dem Tag der Ratifikation des endgiltigen Friedensvertrages, die Trennung Elsaß-Lothringens von Frankreich erfolgt sei[4]).

Richthofen stützt sich zur Begründung seiner Ansicht auf § 1 des Gesetzes vom 9. Juni 1871, welcher lautet: „Das von Frankreich durch den Art. I des Präliminarfriedens vom 26. Februar 1871 abgetretene Gebiet" — und will aus den Worten „Präliminarfrieden vom 26. Februar 1871" die Absicht des Gesetzgebers schließen, den 26. Februar 1871 hiemit als den Tag der Abtretung zu bestimmen. Dies beruht auf einem offenbaren Mißverständnis der erwähnten Gesetzesstelle, die sich überhaupt nicht mit dem Zeitpunkt der Abtretung beschäftigen wollte, sondern nur auf eine andere Gesetzesbestimmung, nämlich den Präliminarfrieden vom 26. Februar 1871 — so lautet eben der Name des Friedensvertrages — Bezug nahm.

Ein unzweifelhafter Irrtum ist auch die Ansicht des Cassationshofes; denn der Präliminarfrieden ist ein selbstständiger Vertrag, der selbstständige Rechtswirkungen erzeugt. In demselben ist nun nicht etwa die Abtretung nur in Aussicht gestellt, sondern nach dem deutlichem Wortlaut schon ausgesprochen, folglich mit der Rechtskraft des Vertrages eingetreten. Der Präliminarfrieden bildet zwar die selbstverständliche Grundlage des entgiltigen Friedens, nicht aber einen Bestandteil desselben.

---

1) Vergl. Reichsverfassung Art. 11.
2) Z. B. Verfügung vom 2. Dez. 1871. Verordn. u. Amtl. Nachr. Nr. 352.
3) Annalen 1874 S. 539 ff.
4) Loening, a. a. O. S. 182. — Laband, a. a. O. S. 200.

Für die richtige Bestimmung des Zeitpunktes ergibt sich im allgemeinen aus dem Völkerrecht kein sicherer Anhaltspunkt. Zwar wird bei völkerrechtlichen Verträgen allgemein angenommen, daß ihre Giltigkeit nach erteilter Ratifikation auf den Zeitpunkt der vorherigen Unterzeichnung durch die Gesandten zurückgeführt wird[1]. Doch wird wiederum gerade bei Friedensverträgen von vielen Seiten die gegenteilige Meinung vertreten; so sagt Bluntschli[2]: „Erst die Ratifikation macht den Vertrag perfekt".

Für den Präliminarfrieden von Versailles speziell aber besteht eine authentische Festsetzung des Zeitpunktes des Abschlusses in dem Schlußprotokoll zur Zusatzkonvention vom 11. Dezember 1871 Art. 11, welcher lautet[3]):

„Die deutsche Regierung wird der französischen den von letzterer seit dem Abschluß des Präliminarfriedens von Versailles vorschußweise bezahlten Betrag der nach Art. 2 der Zusatzkonvention auf das deutsche Reich übergegangenen Pensionen im Verhältnis der seit dem 2. März 1871 verstrichenen Zeit erstatten."

Die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen steht dem deutschen Reiche als einer völker- und staatsrechtlichen Persönlichkeit zu und dasjenige Organ des deutschen Reiches, das nach der Reichsverfassung Träger der Reichsstaatsgewalt ist — der Bundesrat — ist zugleich auch Träger der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen.

Das deutsche Reich übte seine Staatsgewalt zunächst noch in der Form des Generalgouvernements im Elsaß aus, indem es dasselbe in seinem bisherigen Umfang und mit seinen bisherigen Befugnissen unverändert fortbestehen ließ. Äußerlich war also in der Regierung des Landes in der Zeit vor und nach dem Frieden gar kein Unterschied zu bemerken. Das Wesen der Herrschaft des Generalgouverneurs aber hat sich vollständig geändert. Der Generalgouverneur ist nicht mehr Delegatar des Oberbefehlshabers der deutschen Truppen, sondern Delegatar des deutschen Reiches. Dies wird besonders hinsichtlich der von ihm nunmehr erlassenen Verordnungen von Bedeutung. Sie sind nunmehr als Willensakte der deutschen Staatsgewalt anzusehen, sie sind deutsche Gesetze, und von jetzt ab datiert die Kontinuität des deutschen Rechtes in Elsaß-Lothringen. —

Außer der Veränderung des Wesens der Gesetzgebung äußerten sich die Wirkungen der Abtretung noch auf allen Gebieten des staatlichen Lebens: alle französischen Staatsbürger wurden Untertanen des deutschen Reichs, unbeschadet des ihnen später im endgiltigen Frieden zugestandenen Rechtes der Auswanderung (Option), das französische Staatseigentum wurde Eigentum des deutschen Reiches, alle auf die Staatsgewalt bezüglichen Gesetze traten nun endgiltig außer Kraft, die Landesverwaltung, selbst soweit sie noch durch französische Beamte ausgeübt wurde, wie von den „maires" in den Gemeinden, leitete ihre Gewalt von der deutschen Souveränität ab u. s. w.

1) Heffter-Geffcken, a. a. O. S. 193. 2) Völkerrecht S. 404. 3) Loening, a. a. O. S. 183.

III. Das Vereinigungsgesetz vom 9. Juni 1871.

Das deutsche Reich hatte nun wohl die Souveränität und das Eigentum an den einzelnen, durch keine selbstständige staatliche Organisation unter sich zusammenhängenden französischen Gebietsteilen, wie sie durch die Friedensverträge und die Zusatzkonvention vom 12. Oktober 1871[1]) näher begrenzt worden waren: Elsaß-Lothringen war vollständig und in jeder Hinsicht Objekt seiner Herrschaft geworden. Eine weitergehende Wirkung aber hatte der Friedensvertrag nicht; insbesondere machte derselbe die Gebiete nicht ohne weiteres zu Bestandteilen des deutschen Reiches. Man kann daher wohl von einer „völkerrechtlichen Einverleibung" sprechen; zu dem staatsrechtlichen Gebilde des deutschen Reiches, wie es in der Reichsverfassung konstituiert ist, stand Elsaß-Lothringen noch in gar keiner Beziehung. Es ist daher nicht korrekt, die Elsaß-Lothringer in diesem Zeitraume als „Deutsche" zu bezeichnen; sie standen zum deutschen Reiche in keinem andern Verhältnis als wie heute z. B. die Angehörigen der deutschen Schutzgebiete; sie waren zwar der deutschen Herrschaft unterworfen, aber nicht „Reichsangehörige."

Es bestand jedoch von Anfang an kein Zweifel, daß dieser Zustand der Reichsdomäne, welcher weder dem Gefühle der deutschen Nation, die in den Bewohnern Elsaß-Lothringens alte Stammes- und Bundesgenossen begrüßte, noch den maßgebenden Anschauungen über bürgerliche Freiheit entsprach, nur ein ganz vorübergehender sein konnte und daß er gerade nur solange dauern durfte, bis das deutsche Reich über die Verfassung, die es dem neuen Lande geben wollte, schlüssig geworden war und dieselbe durch seine gesetzmäßigen Organe festgelegt hatte.

Der einheitliche Ausgangspunkt aller Vorschläge hierüber war, daß Elsaß-Lothringen Bestandteil des deutschen Reiches werden mußte. Um dies zuerreichen, ließen sich verschiedene Möglichkeiten denken: entweder Elsaß-Lothringen wurde als Ganzes einem Gliedstaate des Reiches einverleibt oder es wurde unter mehrere Gliedstaaten verteilt; oder aber man bildete aus dem Gebiete einen neuen selbstständigen Gliedstaat, der dann den 25 bereits bestehenden Staaten, die das deutsche Reich ausmachen, als gleichberechtigt hinzutrat. Hätte man einen dieser Wege gewählt, so hätten sich die neuerworbenen Gebietsteile in den bestehenden staatsrechtlichen Bau des deutschen Reiches stilgerecht einfügen lassen. Doch aus politischen und praktischen Gründen wurde keiner dieser Wege eingeschlagen, sondern ein vierter, dessen Beschreiten in die Reichsverfassung eine Anomalie hineintrug, die in Theorie und Praxis bis auf den heutigen Tag zu den schärfsten Kontroversen und größten Unsicherheiten geführt hat.

„Die von Frankreich .... abgetretenen Gebiete Elsaß-Lothringens werden.... mit dem deutschen Reiche für immer vereinigt". — Das sind

1) R. G. Bl. 1871 S. 363 ff.

die nakten Worte des Reichsgesetzes vom 9. Juni 1871[1]), das zunächst die Verfassung Elsaß-Lothringens geregelt hat. Mit dieser Bestimmung ist der Bundesstaatsbegriff, wie er sich im Laufe der letzten Jahrzehnte herausgebildet hat, durchbrochen; das deutsche Reich hat sich im Verhältnis zu Elsaß-Lothringen als Einheitsstaat betrachtet und als solcher Elsaß-Lothringen in sich aufgenommen. Diese Vermischung von Bundesstaat und Einheitsstaat war eine bis jetzt in der staatsrechtlichen Litteratur unbekannte Erscheinung und es ist nicht zu verwundern, wenn sich mit ihr und mit der staatsrechtlichen Natur des Reichslandes seitdem unausgesetzt die litterarische Meinung beschäftigt. In unserer Abhandlung sind die Untersuchungen hierüber einem späteren Abschnitt vorbehalten. Hier soll vorerst nur dargestellt werden, welcher tatsächlicher Zustand durch die Bestimmungen des Gesetzes geschaffen wurde.

Es mag zunächst festgestellt sein, daß die Wirkungen des Gesetzes vom 9. Juni 1871 auch in Elsaß-Lothringen vom 28. Juni 1871 ab datieren; dies ist der Tag, an dem das Gesetz, nachdem die betreffende Nummer des Reichsgesetzblattes am 14. Juni 1871 in Berlin ausgegeben worden war, im Reichsgebiete Rechtskraft erlangt hat. Die Verkündung desselben in Elsaß-Lothringen erfolgte allerdings erst am 2. Juli 1871 in den „Amtlichen Nachrichten für das Generalgouvernement Elsaß"[2]) bezw. am 5. Juli 1871 durch die erste Nummer des Gesetzblattes für Elsaß-Lothringen. Da aber die Vereinigung zweier Gebiete ein einheitlicher Vorgang ist, welcher in beiden Gebieten nur gleichzeitig stattfinden kann, so muß angenommen werden, daß die Wirkung des Gesetzes auch in Elsaß-Lothringen am 28. Juni 1871 eingetreten ist[3]).

Was nun den Inhalt des Gesetzes anlangt, so spricht § 1 desselben die staatsrechtliche Vereinigung Elsaß-Lothringens mit dem deutschen Reiche aus. Die Bestimmung des § 1 ist die notwendige Grundlage, auf welcher eine Verfassung des Landes aufgebaut werden konnte. Sie ist also nicht gegenstandslos, wie dies von einigen Schriftstellern[4]) angenommen wird, die den staatsrechtlichen Erwerbstitel schon in den Friedensverträgen, den völkerrechtlichen in der debellatio erblicken. Wäre diese Annahme richtig, dann hätte es allerdings einer Wiederholung im Gesetze vom 9. Juni 1871 nicht bedurft und sie wäre sicherlich auch nicht erfolgt. Die Fassung des § 1 selbst aber läßt die Unrichtigkeit derselben ersehen; denn es ist die „Vereinigung" in Gegensatz zur „Abtretung im Frieden" gebracht, woraus doch hervorgeht, daß diese Bestimmung ein neues von dem im Frieden geschaffenen Zustand verschiedenes Verhältnis schaffen wollte. Zweifellos ist ja, daß wohl schon beim Friedensschluß die Absicht bestanden hat, die abgetretenen Gebiete dem Reichsverbande

1) R. G. Bl. 1871 S. 212 ff.
2) Straßburger Zeitung vom 2. Juli 1871 Nr. 156.
3) Rosenberg, Territorium, Schutzgebiet und Reichsland, Annalen des deutschen Reichs 1903 S. 664. — Laband a. a. O. S. 239.
4) Kayser, a. a. O. S. 402. — Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Stuttg. 1887. S. 288. — Zorn, a. a. O. S. 523.

einzufügen. Die bloße Absicht ohne ausdrückliche gesetzmäßige Erklärung aber vermag auch hier keine Rechtswirkungen zu äußern, die in der Natur der Sache nicht begründet sind.

Durch die Bestimmung des § 1 ist weiterhin Elsaß-Lothringen erst wieder „als kommunales Ganze" zusammengefügt worden[1]). Zwischen den einzelnen Teilen Elsaß-Lothringens bestand zwar vor der Abtretung von Frankreich ein staatlicher Zusammenhang, aber nur auf Grund ihrer gleichmäßigen Zugehörigkeit zu dem französischen Einheitsstaate. Mit der Lostrennung von diesem war das verbindende Element verschwunden und damit auch ihr staatlicher Zusammenhang zerfallen, bis derselbe durch das angeführte Gesetz innerhalb des deutschen Reiches wieder hergestellt wurde[2])

Gemäß der durch die Abtretung erlangten Gebietshoheit und damit der freiesten Verfügungsgewalt über Elsaß-Lothringen war das Reich allein befugt und legitimiert, seinem neuen Bestandteil eine Verfassung zu geben. Dies geschah in den weiteren Bestimmungen des Gesetzes vom 9. Juni 1871 zunächst in der Form, wie sie den tatsächlichen Verhältnissen am angemessensten war.

Als Nachfolger des französischen Staates ist das deutsche Reich, d. h. die Gesamtheit der 25 deutschen Bundesstaaten, Träger der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen geworden. Daran hat auch das Vereinigungsgesetz nichts geändert. Wenn § 3 desselben sagt: „Die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen übt der Kaiser aus", so ist damit nicht das Recht der Staatsgewalt, sondern eben nur die Ausübung derselben an den Kaiser übergegangen. Nicht das Subjekt der Staatsgewalt ist verändert, sondern der Kaiser zu demjenigen Organ bestellt worden, durch welches das Reich seine Staatsgewalt ausübt. Der Kaiser übt also diese Staatsgewalt nicht kraft eigenen Rechts, sondern kraft Delegation des Reiches, im Namen des Reiches aus; daher ist er auch nur solange zur Ausübung befugt, als das Reich keine Änderung trifft, was jederzeit durch eine Änderung des Vereinigungsgesetzes geschehen könnte. Dagegen übt er die Staatsgewalt in erblicher Weise und nach eigenem Ermessen aus; er ist bei ihrer Ausübung nicht an die Aufträge der verbündeten Staaten gebunden und er erklärt seinen eigenen Willen als ihren Willen; er leitet die Verwaltung an oberster Stelle und in seinem Namen wird Recht gesprochen. Er ist daher „Staatshaupt" von Elsaß-Lothringen, aber nicht „Monarch". Die Folge davon ist, daß es kein landesherrliches Haus in Elsaß-Lothringen gibt, ebensowenig wie es ein kaiserlich deutsches landesherrliches Haus gibt und Beleidigungen von Mitgliedern des kaiserlichen Hauses in Elsaß-Lothringen können nicht nach § 97 R. St. G. B. bestraft werden[3]).

---

1) Siehe: Entsch. des Reichsgerichts in Strafsachen, XVII, 336.
2) Anderer Ansicht: Rosenberg, Staatsrechts. Stellg. S. 35 — vergl. auch 2. Teil dieser Abhandlung.
3) Entsch. des R. G. in Straff. XVII, 336.

Die Funktionen der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen sind dem Kaiser auch nicht etwa nur persönlich übertragen; daher ist auch die Annahme einer Personalunion mit Preußen nicht denkbar.

Daß das Recht der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen dem deutschen Reiche als solchem zusteht und daß der Kaiser nur Delegatar des Reiches ist, wird heute in der Litteratur fast allgemein anerkannt. Nur Leoni[1]) interpretiert den § 5 des Gesetzes vom 9. Juni 1871 dahin, daß die ganze Staatsgewalt dem Kaiser übertragen und dieser somit zum Herrscher über das Land eingesetzt worden ist. Diese irrige Auslegung des Gesetzes führt ihn dann zu der Konsequenz, daß durch das Gesetz vom 9. Juni 1871 ein besonderes und zwar monarchisches Staatswesen Elsaß-Lothringen gebildet worden ist[2]).

Wäre das Gesetz in der Fassung des Regierungsentwurfes vom 25. April 1871[3]) angenommen worden, dann wäre ein solches Mißverstehen desselben nicht so leicht möglich gewesen. Der Entwurf stellt nämlich die Bestimmungen, die die Gesetzgebung für Elsaß-Lothringen regeln, voran und sagt dann im 3. Absatz des § 5: „Alle *andern* Rechte der Staatsgewalt übt der Kaiser aus". Darin ist deutlich zum Ausdruck gekommen, daß dem Kaiser nur gewisse ganz bestimmte Rechte der Staatsgewalt, nämlich alle andern außer der Gesetzgebung, *generell* übertragen worden sind, woraus sich sofort die Unrigtigkeit der Leoni'schen Ansicht ergibt. Denn die Staatsgewalt als Recht ist einheitlich, ähnlich wie z. B. das Eigentum; dieselbe kann nicht in einzelne Befugnisse zerrissen und diese zu eigenem Recht weiter übertragen werden, sondern das Subjekt der Staatsgewalt muß prinzipiell alle denkbaren Äußerungen derselben in sich vereinigen zu eigenem Recht. Wohl aber kann die Ausführung einzelner Tätigkeiten der Staatsgewalt fremden Organen delegiert werden. Die endgiltige Fassung des Gesetzes, welche den Satz: „Die Staatsgewalt übt der Kaiser aus," voranstellt und darauf erst die Regelung der Gesetzgebung folgen läßt, ist geeignet, diese Klarstellung zu verwischen und den Anschein zu erwecken, als sei dem Kaiser tatsächlich die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen als Ganzes übertragen, und nur hinsichtlich einer Funktion, der Gesetzgebung, eine Beschränkung konstituiert worden. Diese Anschauung kam auch wiederholt bei der Beratung des Gesetzes im Reichstag zum Ausdruck; sie wurde aber stets zurückgewiesen und schließlich waren sich Regierungs- und Volksvertreter darin einig, daß in der Umstellung eine sachliche Änderung nicht zu erblicken sei[4]). —

Zu diesem Resultate gelangt man auch bei einer genauen Prüfung der jetzigen Fassung des Gesetzes; die Gesetzgebung erfährt darnach eine durchaus andere Behandlung wie die übrigen Funktionen der Staatsgewalt. Während der 1. Satz: „Die Staatsgewalt übt der Kaiser aus,"

1) a. a. O. S. 5.
2) Siehe auch 2. Teil dieser Abhandlung.
3) Vergl. „Die Wiedervereinigung von Elsaß-Lothringen mit dem deutschen Reiche," in den Annalen des deutschen Reiches 1871, S. 847.
4) Annalen des deutschen Reichs, 1871 S. 869.

bedingungslos gegeben ist und daher für die Dauer berechnet erscheint, will der 2. u. 3. Absatz des § 3 hinsichtlich der Gesetzgebung offenbar nur ein Provisorium schaffen und begrenzt daher die Ausübung der Gesetzgebung zeitlich. Diese zeitliche Beschränkung und die Tatsache, daß vom 1. Januar 1874 ab auf Grund des gleichen Gesetzes die Gesetzgebung ohne jede Mitwirkung des Kaisers[1]) erfolgte, sind der beste Beweis dafür, daß es sich im Gesetz vom 9. Juni 1871 nur um die Übertragung der Ausübung von Funktionen der Staatsgewalt, nicht der Staatsgewalt selbst handeln konnte.

Mit dieser Theorie stimmt auch die Praxis überein. Im Reichsgesetzblatt wie im Gesetzblatt für Elsaß-Lothringen ist vom ersten Tage seit Erlaß des Gesetzes vom 9. Juni 1871 bis heute jede Anordnung und Verfügung des Kaisers in Landesangelegenheiten — mag es eine eigentliche Verordnung oder Verfügung oder ein vor Eintritt der Reichsverfassung mit Gesetzeskraft vom Kaiser allein auf Grund des § 3 Abs. 2 des Gesetzes vom 9. Juni 1871 oder ein später vom Bundesrat und Reichstag oder vom Kaiser, Bundesrat und Landesausschuß erlassenes Gesetz sein. ausdrücklich als „im Namen des Reiches" ergehend bezeichnet[2]).

Die Einverleibung Elsaß-Lothringens in das deutsche Reich und die Übertragung der Ausübung der Staatsgewalt an den Kaiser sind die definitiven Bestimmungen des Gesetzes vom 9. Juni 1871, die heute noch unverändert in Kraft sind. Was das Gesetz sonst noch enthält, sind im wesentlichen Übergangsbestimmungen, die den weiteren Ausbau der elsaß-lothringenschen Verfassung vorbereiten sollten: so auch § 2, der die Einführung der Reichsverfassung in Elsaß-Lothringen in Aussicht stellt.

Zunächst wirft sich hier die Frage auf, ob die Einführung der Reichsverfassung in Elsaß-Lothringen überhaupt möglich erscheinen konnte. Die Reichsverfassung enthält die Rechtsordnung, welche das Verhältnis des Gesamtstaates zu seinen Gliedstaaten und deren Bewohner und der Gliedstaaten untereinander regelt. Da die Glieder des Gesamtstaates bei der Entstehung der Reichsverfassung lauter Staaten waren, so hat die Reichsverfassung, ohne es ausdrücklich auszusprechen, in ihrer ganzen Anordnung das Vorhandensein einzelner Staaten mit von der Reichsgewalt verschiedenen Staatsgewalten zur selbstverständlicher Voraussetzung. Wenn man nun nicht etwa annimmt, daß Elsaß-Lothringen durch das Vereinigungsgesetz oder aus sonst irgendwelchen Gründen ein Staat geworden ist, so erscheint die Ausdehnung der Bestimmungen der Reichsverfassung auf das staatsrechtlich noch ganz unbestimmte Gebilde des Reichslandes als eine rechtliche Unmöglichkeit. Andererseits war Elsaß-Lothringen durch das Vereinigungsgesetz unzweifelhaft auch ein Bestandteil des

1) Siehe hierüber die späteren Ausführungen.
2) Vergl. Stoeber, die parlamentarische Immunität des Landesausschusses für Elsaß-Lothringen, im Archiv für öffentliches Recht, I, S. 652.

deutschen Reiches geworden, das nun notwendigerweise zu der Verfassung desselben in irgendwelche Beziehung gebracht werden mußte. Es wäre nun aber im höchsten Grade unpraktisch, für das Verhältnis dieses Teiles zum Ganzen eine eigene Norm zu schaffen und ein Widerding, wenn ein und dasselbe Rechtssubjekt, das deutsche Reich, in einem Teile seines Gebietes nach der einen, im andern nach einer andern Verfassung lebte. Daher forderte die Einverleibung Elsaß-Lothringens in das deutsche Reich hinwiederum die Einfügung in den Verfassungsbestand desselben. Ob die Einverleibung infolge freiwilligen Beitritts, also infolge völkerrechtlichen Vertrages, oder durch einen einseitigen Staatsakt, wie bei Elsaß-Lothringen erfolgte, ist hiebei gleichgiltig. Ganz abgesehen soll ferner hier von den politischen Erwägungen bleiben, wonach den Elsaß-Lothringern als den wiedergewonnenen deutschen Stammesbrüdern die gleichen in der Reichsverfassung gewährleisteten Rechte gegeben werden sollten wie den übrigen Deutschen u. s. w. — Nach all' dem kann man sagen, daß nach der Vereinigung Elsaß-Lothringens mit dem deutschen Reiche die Einführung der Reichsverfassung zwar eine Notwendigkeit war, daß es aber ebenso notwendig gewesen wäre, dieselbe den durch das Gesetz vom 9. Juni 1871 geschaffenen Verhältnissen anzupassen, wie dies in ähnlicher Weise z. B. auch beim Beitritt der süddeutschen Staaten zum norddeutschen Bund geschehen ist.

Der Zeitpunkt der Einführung der Reichsverfassung wird im Gesetze auf den 1. Januar 1873 festgesetzt; durch das Reichsgesetz vom 20. Juni 1872 [1]) wurde er auf den 1. Januar 1874 verlegt. Dem Umstand, daß die Reichsverfassung nicht sofort mit der Vereinigung eingeführt worden ist, ist keine rechtliche Bedeutung beizumessen. Die Ursachen sind nur in Fragen der Organisation und der Gesamtlage des Reichslandes zu suchen[2]). Man wollte die Elsaß-Lothringer, die nach jahrhundertelanger Zugehörigkeit zu Frankreich erst wieder Deutsche geworden waren, nicht sofort in alle verfassungsmäßigen Rechte und Pflichten wie die Altdeutschen einsetzen, und ferner wollte man in der Zwischenzeit Gelegenheit finden, die reichsländische Organisation derjenigen der Bundesstaaten einigermaßen konform zu gestalten, damit dann die Reichsverfassung bei ihrer Einführung sofort ohne viele Hindernisse wirken könne. Insoweit diese Gründe nicht oder nicht mehr vorlagen, sollte die Einführung der passenden Bestimmungen der Reichsverfassung ermöglicht sein. So ist im Gesetz vom 9. Juni 1871 selbst in der Erwägung, daß die Ursachen der Hinausschiebung „die rein individuellen Rechte der Bewohner dieser Gebiete nicht berühren“[3]), der Art. 3, der vom Reichsindigenat und dem gemeinsamen Schutze der Deutschen im Auslande handelt, sofort eingeführt worden und Absatz 2 des § 2 ermächtigte den Kaiser, mit Zustimmung des Bundesrates einzelne Teile der Reichsverfassung je nach Bedarf und Zweckmäßigkeit schon früher in Geltung treten zu lassen.

1) R. G. Bl. 1872 S. 208. § 2.
2) Annalen 1871. S. 863.
3) Annalen 1871 S. 863.

Was den Art. 3 anlangt, so war derselbe für die Bewohner des Reichslandes von großer praktischer Bedeutung. Dadurch erst hat der § 1 des Vereinigungsgesetzes für sie praktischen Wert gewonnen, indem sie nun in allen Staaten des deutschen Reiches als Inländer und im Auslande als Deutsche behandelt werden mußten[1]).

Durch kaiserliche Verordnung kamen mit der fortschreitenden Organisation des Reichslandes weiterhin noch zur Einführung:

Art. 33 durch kaiserl. Verordnung vom 17. Juli 1871[2]), wodurch Elsaß-Lothringen vom 1. Januar 1872 ab dem deutschen Zollgebiete einverleibt wurde; Abschnitt VIII, das Post- u. Telegraphenwesen betr. durch kais. V. vom 14. Oktober 1871[3]); Abschnitt VII, das Eisenbahnwesen betr. durch kais. V. vom 11. Dezember 1871; Art. 53-59, 61, 63-65, das Reichskriegswesen betr. sowie das Gesetz vom 9. November 1867 über die Verpflichtung zum Kriegsdienst durch kais. V. vom 23. Januar 1872[4]).

Schließlich sei noch konstatiert, daß die eben dargestellte Verfassung des Reichslandes jederzeit durch ein einfaches Reichsgesetz wieder aufgehoben oder abgeändert werden kann. Das Gesetz steht in keiner Hinsicht den Verfassungsgrundgesetzen der Bundesstaaten gleich; es ist nicht mehr als ein Reichsgesetz, für dessen Aufhebung oder Änderung die allgemeinen Regeln gelten.

IV. Die Organisation der Verwaltung und Gesetzgebung in der Zeit vom 28. Juni 1871 bis 1. Januar 1874.

Die Organisation der Landesverwaltung Elsaß-Lothringens baut sich auf dem Gesetze vom 9. Juni 1871 auf. Wenn sich dieselbe auch bis heute nicht unbedeutend verändert und vervollkommnet hat, so enthält doch die damalige Organisation schon die hauptsächlichsten Grundlagen.

Inhaber der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen ist also das deutsche Reich, Ausüber derselben der Kaiser; der Kaiser ist infolge Delegation durch das Reich das sichtbare Oberhaupt der reichsländischen Staatsverwaltung. Daher sind die Organe Elsaß-Lothringens Organe des Reiches und führen nach dem Landesoberhaupt das Prädikat „kaiserlich".

1) Andere Ansicht: Seydel, vergl. 2. Teil dieser Abhandlg.
2) R. G. Bl. 1871 S. 325 mit Vollz. V. von 19. u. 30. Aug. 1881, R. G. Bl. S. 326, 329.
3) R. G. Bl. 1871 S. 443.
4) R. G. Bl. v. 1872 S. 31.

Ein eigenes Ministerium für Elsaß-Lothringen wurde nicht geschaffen; es verstand sich von selbst, daß der einzige Minister des Reichs, der Reichskanzler, zugleich auch Minister des Kaisers für Elsaß-Lothringen sei. Deshalb wurde im Regierungsentwurf des Gesetzes vom 9. Juni 1871 keine Bestimmung hierüber aufgenommen[1]). Um aber alle Unklarheit zu beseitigen, wurde im Reichstag der Antrag eingebracht und dann als § 4 dem Gesetz hinzugefügt: „Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers bedürfen zu ihrer Giltigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, der dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt“[2]). Diese Bestimmung ist weiter nichts als die Einführung des letzten Satzes des Art. 17 der Reichsverfassung in Elsaß-Lothringen.

Der oberste Chef der Landesverwaltung in Elsaß-Lothringen war also der Reichskanzler; zur Erledigung seines umfangreichen Geschäftskreises stand ihm das Reichskanzleramt zur Seite. Dieses besorgte demgemäß unter der Leitung des Reichskanzlers auch die obersten Verwaltungsgeschäfte für Elsaß-Lothringen. Soweit dieselben nicht in den Bereich der Zuständigkeit der bereits bestehenden Ressorts fielen, wurde zu ihrer Bearbeitung eine eigene, die sogenannte III. Abteilung des Reichskanzleramtes gebildet. Diese Bildung ist eine rein formelle und administrative. Es sollte damit nicht etwa ein eigenes Ministerium für Elsaß-Lothringen gebildet sein[3]).

Insoweit dem Bundesrat eine Teilnahme an der Verwaltung nach Maßgabe seiner Zuständigkeit für das ganze Reich eingeräumt ist, wurde auch in diesem ein eigener Ausschuß für die elsaß-lothringenschen Angelegenheiten gebildet[4]).

Im Reichslande selbst bestand zunächst noch bis zum 5. September 1871 das Generalgouvernement fort. Aber die rechtliche Stellung des Generalgouverneurs ist wiederum eine durchaus andere geworden, als sie nach dem Friedensschluß oder zur Zeit der Okkupation war. Der Generalgouverneur wurde unselbständiges bloßes Verwaltungsorgan, das direkt unter dem Kaiser und dem Reichskanzler stand und deren Weisungen unbedingt Folge zu leisten hatte.

Das Gesetz vom 30. Dezember 1871[5]) brachte dann die weitere Einrichtung der Verwaltung. Es schuf vor allem unmittelbar unter dem Reichskanzler den Oberpräsidenten in Straßburg. Das Gesetz bezeichnet denselben als „die oberste Verwaltungsbehörde in Elsaß-Lothringen“. Damit scheint ein Widerspruch seiner Stellung mit derjenigen des Reichskanzlers gegeben. Dem ist jedoch nicht so. Die Schaffung des Oberpräsidiums erfolgte in der Erwägung, daß es praktisch sei, im Lande selbst eine Zentralbehörde zu haben, in der die Fäden der gesamten detailierten Landesverwaltung zusammenlaufen und die deshalb an Ort und Stelle

1) Annalen 1871 S. 847.
2) Ebenda S. 874.
3) Anderer Ansicht: Zorn, a. a. O. S. 525.
4) der IX. Ausschuß; seit dem 28. Mai 1871.
5) Gesetzblatt für Elsaß-Lothringen S. 49 f.

einen viel größeren Überblick besäße, als dies von der räumlich weit entfernten Reichshauptstadt möglich ist. So ist die Bezeichnung als „oberste Verwaltungsbehörde in Elsaß-Lothringen" zu verstehen. Der Oberpräsident ist daher dem Grundgedanken des Gesetzes entsprechend eine Vermittlungsstufe zwischen dem Reichskanzler und den lokalen Verwaltungsbehörden Elsaß-Lothringens. Durch die tatsächliche Machtfülle, die der Oberpräsident in sich vereinigte, darf man sich über diese Rechtsstellung nicht täuschen lassen. Es ist daran festzuhalten, daß der Oberpräsident in allen Beziehungen unmittelbar dem Reichskanzler untergeben, seinen dienstlichen Anweisungen Gehorsam schuldig war und seiner Aufsicht unterstand. Verantwortlicher Minister blieb allein der Reichskanzler; der Oberpräsident war nicht im konstitutionellen Sinne verantwortlich, er hatte nicht die Befugnis zur Vertretung des Reichskanzlers, er konnte keine kaiserliche Anordnung kontrasignieren u. s. w.[1])

Die Befugnisse des Oberpräsidenten teilen sich in 2 Gruppen: solche, die ihm vom Gesetz unmittelbar übertragen sind, und solche, die ihm auf Grund der Bestimmung des § 6 Abs. 2 vom Reichskanzler zugewiesen worden sind. — Kraft der Befugnisse, mit denen ihn das Gesetz unmittelbar ausgestattet hat, hatte er nicht bloß die Oberaufsicht über die Landesbehörden zu führen, sondern auch zahlreiche Angelegenheiten selbst zu verwalten. Er hatte die Sorge für die gleichmäßige Ausführung der Gesetze und Verordnungen und der Anordnungen des Reichskanzlers; er hatte die Entscheidung bei Meinungsverschiedenheiten der ihm untergeordneten Behörden und bei Beschwerden gegen dieselben u. A. m.[2]) ferner waren ihm zur unmittelbaren Verwaltung zugewiesen alle nicht dem Reichskanzler vorbehaltenen Angelegenheiten, welche mehrere Bezirke betreffen und eine örtliche Trennung nach Grenzen der Bezirke nicht zulassen; dann alle öffentlichen Anstalten, welche für mehrere Bezirke bestimmt sind; ferner die Strombauten des Rheins und der Mosel, sowie die Schiffartskanäle und schließlich alle Angelegenheiten, welche das Ressort oder das Interesse der Militär- und Zivilbehörden gemeinsam betreffen und militärischerseits zur Kompetenz des komandierenden Generals gehören[3]). Diese Befugnisse sind teils solche, welche bisher unter französischer Herrschaft dem Staatsoberhaupte oder den Ministern zugestanden, teils solche, welche nach französischem Recht zur Amtsgewalt der Präfekten gehört haben.

Eine ganz außerordentliche Gewalt wurde endlich dem Oberpräsidenten noch durch den § 10 cit. Ges. eingeräumt[4]).

Hiemit waren jedoch die Funktionen des Oberpräsidenten noch nicht erschöpft. Der Schlußsatz des § 6 gestattete dem Reichskanzler, dem Oberpräsidenten diejenigen Befugnisse ganz oder teilweise zu übertragen, welche nach den in Geltung stehenden französischen Gesetzen von den

1) Siehe Laband, a. a. O. S. 218.
2) § 5 cit. Ges.
3) § 6 cit. Ges.
4) Siehe unten S. 23.

Ministerien auszuüben waren. Von dieser Ermächtigung machte der Reichskanzler einen sehr ausgiebigen Gebrauch, indem er durch Bekanntmachung vom 29. Januar 1872[1]) dem Oberpräsidenten diese Befugnisse ganz und gar in Bausch und Bogen übertrug, soweit sie nicht durch spezielle Reichsgesetze oder kaiserliche Verfügungen geregelt waren oder den Ministern der auswärtigen Angelegenheiten oder des Krieges zustanden oder die Verwaltung der indirekten Steuern zum Gegenstand hatten.

Nach den einzelnen Zweigen der Verwaltung ausgeschieden umfaßte also der Geschäftskreis des Oberpräsidenten auf Grund von Gesetz und Delegation die Ausübung der ministeriellen Befugnisse im Bereiche der gesamten Verwaltung des Innern, der öffentlichen Arbeiten, des Handels, der Gewerbe, der Landwirtschaft, des Kultus, des Unterrichtswesens mit Ausnahme der Universität, und der Finanzen mit Ausnahme der indirekten Steuern. Dem Reichskanzler waren also außer den in der Verfügung des Reichskanzlers selbst ausdrücklich erwähnten Angelegenheiten zur unmittelbaren Beurteilung in der Ministerialinstanz nur noch verblieben: Die Justiz[2]), die Forstverwaltung[3]), das Bergwesen[4]), und die Leitung und Aufsicht über die Universität[5]). Er hatte ferner die dem Bundesrat, bezw. Bundesrat und Reichstag und später auch dem Landesausschuß vorzulegenden Gesetzentwürfe vorzubereiten und zu vertreten[6]).

In dieser Weise war die Tätigkeit des Reichskanzlers und des Oberpräsidenten ausgeschieden. Wie man sieht, nahm der Oberpräsident auf dem ganzen Gebiet der inneren Verwaltung mit wenigen Ausnahmen die Stellung eines Ministers ein und deshalb war auch das ihm beigegebenen Personal von Räten, Subalternen und Unterbeamten so groß, daß das Oberpräsidium der äußeren Einrichtung nach viel mehr einem Ministerium selbst als nur einer Zwischenstufe zwischen Ministerium und Verwaltungsbehörden glich. An der staatsrechtlichen Stellung des Reichskanzlers war aber durch diese Übertragung von Ministerialbefugnissen grundsätzlich nichts geändert. Derselbe war de iure Träger aller ministeriellen Befugnisse sowie der politischen Verantwortlichkeit geblieben. Die Geschäftsführung des Oberpräsidenten erfolgte unter seiner ausschließlichen konstitutionellen Verantwortlichkeit. Von den eigenartigen Verhältnis der rechtlichen Macht des Reichskanzlers und der tatsächlichen Gewalt des Oberpräsidenten sagt Laband[7]): „Es waren gleichsam 2 Ministerien übereinandergebaut: Das Oberpräsidium, welches durch die Beherrschung der Details und durch die genauere Kenntnis der lokalen Verhältnisse und Personen, und das Reichskanzleramt, welches durch die größere Rechtsmacht und die engere Fühlung mit den Zentralbehörden des Reichs im Vorteil war".

1) G. Bl. f. E. L. 1872 S. 122.
2) Ges. v. 14. Juli 1871 § 3, G. Bl. f. E. L. S. 165.
3) Ges. v. 30. Dez. 1871 § 1, G. Bl. f. E. L. 1872 S. 57.
4) Ges. v. 16. Dez. 1873 § § 164, 167. G. Bl. S. 426.
5) Ges. v. 28. April 1872, § 3, G. Bl. f. E. L. S. 166.
6) Leoni, a. a. O. S. 85.
7) a. a. O. S. 219.

Die eben geschilderten Verhältnisse, die heute nicht mehr bestehen, sind insofern von nicht nur historischer Bedeutung, als bei Errichtung der Statthalterei im Jahre 1879 auf sie Bezug genommen wurde.

Der § 10 des Gesetzes vom 30. Dezember 1871, der sogenannte „Diktaturparagraph", der den Oberpräsidenten bezw. später den Statthalter[1]) mit einer außerordentlichen Gewalt ausstattete, ist seinerzeit der Gegenstand lebhafter Erörterungen und Agitationen gewesen. Der Eigenart des Rechtszustandes wegen, die er für ein bloßes Verwaltungsorgan geschaffen, verdient er nähere Beachtung.

Der Wortlaut des Gesetzes ist folgender: „Bei Gefahr für die öffentliche Sicherheit ist der Oberpräsident ermächtigt, alle Maßregeln ungesäumt zu treffen, welche er zur Abwendung der Gefahr für erforderlich erachtet. Er ist insbesondere befugt, innerhalb des der Gefahr ausgesetzten Bezirkes diejenigen Gewalten auszuüben, welche der § 9 des Gesetzes vom 9. August 1849 (Bulletin des lois Nr. 1511) der Militärbehörde für den Fall des Belagerungszustandes zuweist. Von den erlassenen Verfügungen ist dem Reichskanzler ohne Verzug Anzeige zu machen.

Zu polizeilichen Zwecken, insbesondere auch zur Ausführung der vorbezeichneten Maßnahmen ist der Oberpräsident berechtigt, die in Elsaß-Lothringen stehenden Truppen zu requiriren".

Der in Bezug genommene § 9 des französischen Gesetzes gibt der Militärbehörde das Recht, Haussuchungen vorzunehmen, Personen auszuweisen, die Ablieferung von Waffen und Munition zu verlangen, Veröffentlichungen und Versammlungen zu verbieten u. s. w.[2])

Streitig war nun zunächst, ob die in § 9 des Gesetzes vom 9. August 1849 gestatteten Maßregeln das höchste Maß der verliehenen Befugnisse darstellen, oder ob der Oberpräsident noch andere und weitergehende Maßregeln ergreifen dürfe. Für die erstere Ansicht treten insbesondere Stengel[3]) und Mitscher[4]) ein mit der Begründung, daß dem Rechtszustande unserer Zeit und dem Gesamtinhalte des Gesetzes eine unbeschränkte Macht über die persönliche Freiheit widerspreche. Sie werden widerlegt von Leoni[5]) und dem unbekannten Verfasser von „Das Recht der Wiedergewonnenen", die sich mit Recht auf den Wortlaut des Gesetzes stützen. Das Wort „insbesondere", mit dem der 2. Satz des Paragraphen eingeleitet wird, teilt die überwiesenen Befugnisse in allgemeine und besondere. Wenn nun auch mit den allgemeinen Befugnissen dem Oberpräsidenten keine Macht eingeräumt werden wollte, die gar keine Grenzen hat, so ist doch jedenfalls soviel sicher, daß in dem Umstande, daß besonders wichtige Maßnahmen hervorgehoben sind, nur die Anführung von Beispielen, nicht eine Einschränkung zu finden ist.

1) Ges. z. 4. Juli 1879, § 4.
2) Vergl. „Das Recht der Wiedergewonnen". Berlin 1883. 2. Abschnitt.
3) In den „Annalen des deutschen Reichs" 1878, S. 114 ff.
4) In den „preußischen Jahrbüchern" Bd. XXXIII, S. 299.
5) a. a. O. S. 90.

Die Schranken, denen die Gewalt unterlag, waren nur zeitliche und örtliche. Der Oberpräsident durfte die Gewalt nur anwenden „bei Gefahr für die öffentliche Sicherheit", also nicht „jederzeit"[1]) und nicht schon bei einer der öffentlichen Sicherheit „drohenden" Gefahr[2]), und außerdem nur „innerhalb des der Gefahr ausgesetzten Gebietes". Allerdings war die Entscheidung, wann Gefahr für die öffentliche Sicherheit gegeben sei und auf welche Bezirke sie sich erstrecke, ebenso wie die zu ergreifenden Maßregeln dem freien Ermessen des Oberpräsidenten anheimgegeben.

Falsch ist es jedenfalls auch und eine unbegründete Beziehung des letzten Satzes des § 10 auf die allgemeine Bestimmung des ersten Satzes, wenn der Verfasser von „Das Recht der Wiedergewonnen" annimmt, daß dem Oberpräsidenten im Falle der Gefahr keine richterliche und gesetzgebende Gewalt zustehe, sondern nur die Mobilmachung von Truppen in einer der Größe der Gefahr entsprechenden Anzahl.

Nach all' dem wird man zu der Annahme kommen, daß der Oberpräsident bei Gefahr für die öffentliche Sicherheit alle in der Staatsgewalt liegenden Befugnisse, welche zur Abwendung der Gefahr dienlich sind, ausüben konnte. So war der Diktaturparagraph in der Tat eine ganz außergewöhnliche Übertragung exzeptioneller Befugnisse an einen Verwaltungsbeamten, wie sie sonst nur dem Staatsoberhaupte zuzustehen pflegen.

Unter dem Oberpräsidenten ordnete sich die gesamte übrige Landesverwaltung. Die französische Verwaltungsorganisation wurde, wo möglich, beibehalten und nur entsprechende deutsche Namen gewählt. Die Departements erhielten die Bezeichnung „Bezirke", an Stelle der 11 Arrondissements waren 22 Kreise getreten. An die Spitze der ersteren wurden Bezirkspräsidenten, an die der letzteren Kreisdirektoren gestellt. Auch die auf dem französischen Recht beruhenden kommunalen Vertretungen ließ man bestehen und führte nur für die Generalräte die Bezeichnung „Bezirkstage", für die Arrondissementsräte die Bezeichnung „Kreistage" ein. Zur Ausübung der Funktionen der Verwaltungsjurisdiktion (der sog. contentieux) wurden an Stelle der französischen Präfekturräte, Bezirksräte errichtet, kollegialische Behörden, bestehend aus dem Bezirkspräsidenten und dem ihm beigegebenen Räten. Als Rekursinstanz für die Entscheidungen derselben fungierte an Stelle des französischen Staatsrates ein aus den Räten des Oberpräsidiums gebildetes Kollegium unter den Namen „kaiserlicher Rat in Elsaß-Lothringen"[3])

Die Gerichtsorganisation erfolgte schon durch die Gesetze vom 14. Juni und 14. Juli 1871[4]). An Stelle des Cassationshofes zu Paris trat das Reichsoberhandelsgericht zu Leipzig als oberster Gerichtshof für Elsaß-Lothringen. Als zweitinstanzielles Gericht fungierte das

1) Mitscher, a. a. O. S. 34. —
2) Leoni, S. 90.
3) Vergl. hiezu Mayer-Auschütz, Lehrbuch des deutsch Staatsrechts. 1905 Seite 472. f. — Gesetz vom 30. Dezember 1873, §§ 1, 2, 3, 8, 11, 13, 14.
4) G. Bl. f. E. L. 1873 S. 249 u. S. 169 ff.

Appelationsgericht zu Colmar für das ganze Gebiet von Elsaß-Lothringen.

Die ordentlichen Kollegialgerichte erster Instanz wurden durch kollegiale Landgerichte mit größeren Gerichtssprengeln ersetzt, die Bezirke der Handels- und Friedensgerichte anderweit abgegrenzt. Als außerordentliches Gericht zur Aburteilung politischer Verbrechen ließ man das während des Krieges eingesetzte Kriegsgericht zu Straßburg noch fortbestehen[1]). Alle bisher nach französischen Recht verkäuflichen Stellen im Justizdienst, so die der Anwälte, Notare, Gerichtsvollzieher, Gerichtsschreiber, wurden abgelöst[2]).

Die allgemeine Wehrpflicht, die Grundlage des deutschen Heerwesens, wurde mit den anderen Bestimmungen des Reichskriegswesens in Elsaß-Lothringen eingeführt, sobald feststand, daß am 1. Oktober 1872 die Optionsbewegung ihr Ende erreicht haben würde[3]). Jedoch wurden aus den elsaß-lothringischen Rekruten keine eigenen Regimenter im Lande gebildet, sondern dieselben im ganzen deutschen Reiche in die Kontingente aller Bundesstaaten eingestellt; die Festungen und Garnisonen des Reichslandes wurden andererseits mit Truppen aller deutschen Staaten im Verhältnis zur Größe ihrer Kontingente belegt.

Die Machtbefugnis des Generalgouverneurs, das in Elsaß-Lothringen geltende französische Recht durch seine Verordnungen umzugestalten und deutsches Recht an dessen Stelle zu setzen oder neu zu schaffen, hörte mit dem 28. Juni 1871 auf, wenn auch das Generalgouvernement selbst noch bis zum 5. September fortbestand. Als Gesetzgeber fungierte nun gemäß § 5 Abs. 2 des Gesetzes vom 9. Juni 1871 der Kaiser. Wie schon früher dargelegt[4]) worden ist, ist die Delegation der Gesetzgebungsbefugnis an den Kaiser ganz unabhängig von der Übertragung der anderen Befugnisse der Staatsgewalt erfolgt[5]). Die Bestimmung der Art und Weise der Gesetzgebung muß daher einzig und allein aus dem Wortlaut des Gesetzes erfolgen. Darnach sind die Faktoren der elsaß-lothringischen Gesetzgebung in den Regelfällen der Kaiser und der Bundesrat; die Übereinstimmung beider ist für das Zustandekommen eines Gesetzes notwendig und ausreichend. Die Sanktion steht dem Kaiser zu. Dies liegt unzweifelhaft in den Worten: „Der Kaiser ist bei Ausübung des Gesetzgebung an die Zustimmung des Bundesrates ... gebunden". Derjenige, der die Gesetzgebung ausübt, ist der entscheidende Faktor, mag er auch durch die verschiedensten Einschränkungen gebunden sein. Der Kaiser ist also im Gegensatz zu seiner Stellung bei der Reichsgesetzgebung das Subjekt der elsaß-lothringischen Gesetzgebung. Er ist nicht verpflichtet, ein vom Bundesrat beschlossenes Gesetz auszufertigen und zu verkünden, sondern er kann durch sein veto jedes ihm nicht genehme

1) Ges. v. 12. Juli 1873 G. Bl. f. E. L. S, 163.
2) Ges. v. 10. Juni 1872. G. Bl. f. E. L. S. 171.
3) Siehe oben S. 19.
4) Siehe oben S. 16 ff.
5) Anderer Ansicht Laband, a. a. O. S. 240.

Gesetz verhindern. Daß dem Kaiser die Sanktion zusteht, wird allgemein anerkannt, wenn auch fälschlicherweise das Sanktionsrecht daraus gefolgert wird, daß dem Kaiser die Ausübung der gesamten Staatsgewalt, wozu auch die Gesetzgebung gehöre, übertragen worden sei. Die Stellung des Bundesrates ist die eines Parlamentes; seine Zustimmung ist die Vorbedingung für den Erlaß eines kaiserlichen Gesetzes, für sich selbst aber ohne Rechtswirkung. Der Kaiser ist andererseits als König von Preußen selbst wieder am Bundesratsbeschluß beteiligt; als elsaß-lothringischer Gesetzgeber aber kann er durch den Bundesrat nicht majorisiert werden[1]), ja er ist sogar — was allerdings wohl nur theoretisch denkbar ist — von der Abgabe der preußischen Stimmen im Bundesrat unabhängig.

Über die Art und Weise, wie der Bundesrat über die elsaß-lothringischen Gesetze beschließt, enthält das Gesetz keine Vorschriften; daher wird wohl die Anwendung des gewöhnlichen Modus, wie er im 3. Abschnitt der Reichsverfassung geregelt ist, anzunehmen sei.

Zu Gesetzen, durch die eine Belastung des Reichsfiskus herbeigeführt wird, — nicht auch zu solchen, die nur die elsaß-lothringische Landeskassa beschweren, — ist außerdem als Vorbedingung zum Erlaß des Gesetzes neben der Zustimmung des Bundesrates noch die Zustimmung des Reichstages erforderlich.

Die Ausfertigung und die Verkündung der Gesetze obliegt ebenfalls dem Kaiser. Da das Gesetz vom 9. Juni 1871 hierüber keine Anordnung trifft, so bleibt es dem Gesetzgeber unbenommen, hierüber nach eigenem Ermessen zu bestimmen. Zunächst wurde noch die Verordnung des Geueralgouverneurs in Geltung belassen, nach welcher die Verkündung durch die „Amtlichen Nachrichten" zu erfolgen hatte. Schon am 3. Juli 1871 jedoch wurde ein „Gesetzblatt für Elsaß-Lothringen" geschaffen, das vom Reichskanzleramt herausgegeben wurde und in welchem die Verkündung der Gesetze und kaiserlichen Verordnungen nach den gleichen Bestimmungen, wie sie für das Reichsgesetzblatt gelten, zu erfolgen hatte[2]).

Bei den Gesetzen nun, die auf die angegebene Weise in der Zeit vom 28. Juni 1871 bis 1. Januar 1874 in Elsaß-Lothringen ergangen sind, ist es infolge der unklaren staatsrechtlichen Stellung des Reichslandes streitig, welch' rechtliche Natur denselben zukommt. Es bestehen hierüber 3 Theorieen:

1. Laband[3]) erklärt sämmtliche Gesetze dieses Zeitraumes für Reichsgesetze. „Die auf Grund des Reichsgesetzes vom 9. Juni 1871 ergangenen Gesetze für Elsaß-Lothringen haben die Kraft von Reichsgesetzen.... Dies gilt nun aber nicht bloß von denjenigen Gesetzen, welche in den Bereich der in der Reichsverfassung normierten Kompetenz der Reichsgesetzgebung fallen, sondern von allen Gesetzen. Hieraus ergibt

1) Vergl. die Erklärung Bismarks hiezu, Stenogr. Ber. cit 1.
2) G. Bl. f. E. L. 1871 S. 2.
3) a. a. O. S. 248 ff.

sich die staatsrechtlich wichtige Konsequenz, daß, nachdem die Reichsverfassung in Elsaß-Lothringen in Wirksamkeit getreten ist, die auf Grund des Reichsgesetzes vom 9. Juni 1871 erlassenen Gesetze nur im verfassungsmäßigen Wege der Reichsgesetzgebung abgeändert und aufgehoben werden können, auch wenn sie Gegenstände betreffen, welche nach der Reichsverfassung nicht der Reichsgesetzgebung unterliegen". Eine ausführliche Widerlegung dieser Lehre gibt Rosenberg.[1]) Als Hauptgegengründe bringt er vor, daß, wenn die genannten Gesetze Reichsgesetze wären, die Verletzung eines solchen ohne weiteres die Revision in Zivilsachen gemäß § 511 der R. Z. P. O. begründen müßte, was aber nach der ausdrücklichen unwidersprochenen Erklärung des Regierungsvertreters bei der ersten Lesung der Zivilprozeßordnung nicht der Fall ist. — Der von Laband gezogenen Konsequenz, daß eine Aufhebung oder Änderung dieser Gesetze nur durch ein Reichsgesetz erfolgen könne, steht die Tatsache gegenüber, daß Modifikationen von Gesetzen, welche aus der Zeit vom 28. Juni 1871 bis 31. Dezember 1873 stammen, durch spätere, auf Grund des Gesetzes vom 2. Mai 1877 erlassene Gesetze wiederholt vorgekommen sind[2]): Mit dieser Tatsache muß sich auch Laband abfinden; er erklärt diese Verletzung seines Prinzips aber nur damit, daß eine andere Handhabung „praktisch zu den größten Mißständen führen müßte"[3]).

2. Leoni[4]) unterscheidet für denselben Zeitraum in Elsaß-Lothringen 2 Klassen von Gesetzen:

a. Gesetze, welche im Herrschaftsgebiet der Reichsverfassung als Reichsgesetze galten,

b. Gesetze, welche im Herrschaftsgebiet der Reichsverfassung nicht als Reichsgesetze galten.

Die Gesetze der ersten Klasse sollen Reichsgesetze sein, deren Geltung auf Elsaß-Lothringen ausgedehnt wurde; die Gesetze der zweiten Klasse sollen Landesgesetze sein. — Leoni baut diese Ansicht auf § 2 des Gesetzes vom 9. Juni 1871 auf, der verfügt: „Durch Verordnung des Kaisers mit Zustimmung des Bundesrates können einzelne Teile der Verfassung schon früher eingeführt werden" und interpretiert diese Bestimmung dahin, daß diese Vollmacht sich auch auf die Kraft der Verfassung erlassenen Reichsgesetze erstrecke. Durch Ausführung des Auftrags habe sich eine Erstreckung der Reichsstaatsgewalt auf Elsaß-Lothringen vollzogen, so daß die fraglichen Gesetze in Elsaß-Lothringen dieselbe Kraft haben, wie in den übrigen Teilen des Reichs. — Diese Interpretation Leonis, deren Unmöglichkeit auch Rosenberg[5]) nachweist, läßt sich aber in keiner Weise begründen; es ist unerfindlich, warum

1) Rosenberg, Reichsgesetze und Landesgesetze in Elsaß-Lothringen. Annalen des deutschen Reichs 1899 S. 384.
2) Beispiele siehe bei Rosenberg, Annalen 1899 S. 385.
3) a. a. O. S. 249, 255.
4) Leoni, a. a. O. S. 171.
5) Rosenberg, a. a. O. Annalen 1899 S. 389 ff.

Über das Verordnungsrecht in diesem Zeitraum enthält das Gesetz vom 9. Juni 1871 keine Vorschriften. Soweit nicht in den einzelnen Gesetzen eine besondere Delegation erteilt ist, ist die Verordnung des Kaisers die regelmäßige Form, da dieser die Staatsgewalt ausübt und der Erlaß einer Verordnung eine Ausübung der Staatsgewalt ist. Auch die Verordnungen müssen gemäß § 1 des Gesetzes vom 3. Juli 1871 im Gesetzblatt für Elsaß-Lothringen verkündet werden.

V. Die Einführung der Reichsverfassung am 1. Januar 1874.

Seit dem 1. Januar 1874 ist im Reichslande Elsaß-Lothringen die Verfassung des deutschen Reiches in ihrem vollen Umfange und unverändert in Geltung. Das Einführungsgesetz hiezu vom 25. Juni 1873[1]) hat an der Reichsverfassung nicht die Aenderungen und Ergänzungen vorgenommen, die durch die Eigenart der staatsrechtlichen Stellung Elsaß-Lothringens bedingt gewesen wären. Seine Bestimmungen enthalten nur einige das Wesen nicht berührende Ausnahmen; auch § 2 desselben: „dem im Art. 1 der Verfassung bezeichneten Bundesgebiete tritt das Gebiet des Reichslandes Elsaß-Lothringen hinzu", hat nur redaktionelle Bedeutung. Elsaß-Lothringen ist nicht erst durch diese Bestimmung Bestandteil des deutschen Reiches geworden[2]). Dies stünde mit § 1 des Gesetzes vom 9. Juni 1871, wonach durch dieses Gesetz schon Elsaß-Lothringen mit dem deutschen Reiche vereinigt wurde — und daß es sich hiebei nur um die staatsrechtliche Vereinigung handeln konnte, wurde bereits ausgeführt — in unlöslichem Widerspruche.

Wenn wir nun aber nach der großen Bedeutung des 1. Januar 1874 für Elsaß-Lothringen fragen, so ist es die, daß dem Reichslande als besonderem politischen Gebilde innerhalb des deutschen Reiches und seinen Bewohnern hinsichtlich derjenigen Verhältnisse, die in der Reichsverfassung behandelt sind, dieselbe verfassungsmäßige Stellung gegeben wurde, wie sie die deutschen Gliedstaaten und ihre Untertanen haben. Das Reichsland wird also in diesen Beziehungen gleich wie die Gliedstaaten behandelt. Da aber das Reich selbst wieder der Inhaber der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen ist, so bedeutet die Einführung der Reichsverfassung in Elsaß-Lothringen gewissermaßen eine Selbstbeschränkung und -verpflichtung des Reiches.

1) R. G. Bl. S. 161.
2) wie z. B. Leoni S. 8. annimmt.

Im einzelnen sind die Wirkungen der Reichsverfassung in Elsaß-Lothringen mannigfacher Art. In der Regierung des Reichslandes trat notwendigerweise auch die Unterscheidung zwischen solchen Angelegenheiten ein, die nach der Reichsverfassung allgemeine Sachen des Reiches sind, und solchen, die der Kompetenz, der Bundesstaaten verblieben sind. Hieraus erklärt es sich auch, daß z. B. Leoni in der Reichsgewalt zwei verschiedene Staatsgewalten erblicken konnte, die von einander verschieden sind. — Für die Bewohner Elsaß-Lothringens bedeutete die Einführung der Reichsverfassung den Erwerb des vollen Reichsbürgerrechtes, sie bekamen damit Anteil an allen in demselben enthaltenen Rechten und Pflichten, wie sie den Angehörigen der Bundesstaaten auch zustehen und obliegen; sie wurden aus bloßen „Reichsangehörigen" „Reichsbürger". Den Anfang hiezu hatte die schon im Gesetz vom 9. Juni 1871 erfolgte Ausdehnung des Reichsindigenats auf Elsaß-Lothringen gemacht. Der V. Abschnitt der Reichsverfassung nun brachte den Elsaß-Lothringern die Mitgliedschaft am deutschen Reichstag. Sie haben nach dem gleichzeitig eingeführten Wahlgesetz vom 31. Mai 1869[1]) 15 Abgeordnete zu wählen. Die Abgrenzung der Wahlkreise erfolgte durch Verordnung des Bundesrates vom 1. Dezember 1873[2]) und die erste Wahl selbst wurde durch kaiserliche Verordnung vom 19. Dezember 1873[3]) auf den 1. Februar 1874 anberaumt. Dem elsaß-lothringischen Bestandteil des deutschen Volkes wurden also von jenem Zeitpunkte ab die nämlichen Rechte der Teilnahme an der Bildung des Reichsstaatswillens eingeräumt, welche alle andere Bruchteile des deutschen Volkes haben. Es nahm durch seine Vertreter im Reichstag an der Regierung des Reiches insoweit Teil, als dem Volke neben den Regierungen eine solche Teilnahme durch die Reichsverfassung eingeräumt ist.

Die dem Reichslande auf diese Weise eingeräumte Teilnahme an der Bildung des Reichsstaatswillens ist allerdings insofern eine unvollständige, als eine Vertretung Elsaß-Lothringens im Bundesrat, dem zweiten und entscheidenden Faktor der Reichsgesetzgebung, trotzdem der betreffende Abschnitt der Reichsverfassung in Elsaß-Lothringen auch eingeführt worden ist, nicht stattfindet. Eine solche Vertretung setzt die Existenz eines selbstständigen Staates mit einer von der Reichsgewalt verschiedenen Staatsgewalt notwendig voraus. Dies ergiebt sich aus der Entstehungsgeschichte der Reichsverfassung und aus dem Wesen des Bundesrates, der neben dem Reichstag als der Vertretung des gesamten deutschen Volkes die Vertretung der Regierungen der einzelnen Staaten, die den Bund geschlossen haben oder demselben beigetreten sind, sein soll. Nur diese sind die „Mitglieder des Bundes"; Elsaß-Lothringen aber ist nicht Mitglied, sondern „Herrschaftsobjekt" des Reiches. Es giebt keine andere „Regierung" in Elsaß-Lothringen als die des Reiches, die

1) Bundesgesetzblatt des Nordd. B. 1869 S. 145 ff.
2) R. G. Bl. S. 373.
3) R. G. Bl. S. 380.

gerade hauptsächlich durch den Bundesrat repräsentiert wird. Das Reich aber kann sich nicht bei sich selbst vertreten. Daß der 3. Abschnitt und die andern Artikeln der Reichsverfassung, die vom Bundesrat handeln, trotzdem unverändert in Elsaß-Lothringen eingeführt worden sind, zeigt, wie wenig die Reichsverfassung der neuen Art des Bundesstaates, wie er durch das Hinzutreten eines Reichslandes geschaffen wurde, angepaßt worden ist.

Ähnlich verhält es sich auch mit Art. 19 der Reichsverfassung, der von der Reichsexekutive gegen Bundesglieder handelt. Diese Bestimmung ist für Elsaß-Lothringen ebenfalls gegenstandslos, da sonst das Reich gegen sich selbst exekutieren müßte.

Die Einfügung Elsaß-Lothringens in den Verfassungsbau des deutschen Reiches hatte fernerhin die Folge, daß die im Wege der Reichsgesetzgebung gemäß Art. 5 der Reichsverfassung ergangenen Gesetze jetzt auch in Elsaß-Lothringen, wie im übrigen Reichsgebiet nach der Vorschrift des Art. 2 der Reichsverfassung ohne weiteres wirksam werden[1]).

Die Vorteile der Zugehörigkeit zum deutschen Zollgebiet genoß Elsaß-Lothringen schon seit dem 1. Januar 1872. Seit 1. Januar 1874 gelten nun auch die übrigen Bestimmungen der Reichsverfassung über das Zoll- und Handelswesen[1]) mit Ausnahme der in Art. 35 und 38 geregelten Besteuerungsdes Bieres und der Vorschriften des Art. 40 der Reichsverfassung bezw. des Zollvereinigungsvertrages vom 8. Juli 1867, die nach § 3 des Einführungsgesetzes vom 25. Juni 1873 auf die in Elsaß-Lothringen bestehenden Bestimmungen über das Oktroi keine Anwendung finden. Hinsichtlich der Besteuerung des inländischen Bieres bestimmt § 4 des angeführten Gesetzes, daß diese der inneren Gesetzgebung vorbehalten bleibt und daß Elsaß-Lothringen an dem in der Reichskassa fließenden Ertrage der Steuer vom Bier und an dem diesem Ertrage entsprechenden Teile des in Art. 38 Abs. 3 erwähnten Aversums keinen Teil hat. Diese beiden Bestimmungen des Einführungsgesetzes enthalten die einzigen Ergänzungen der Reichsverfassung, die nicht nur formeller Natur sind. Der § 4 bildet ein Korrelat zum 2. Absatz des Art. 35 mit dem 4. Absatz des Art. 38 der Reichsverfassung und stellt somit Elsaß-Lothringen den 3 süddeutschen Bundesstaaten, Bayern, Würtemberg und Baden gleich. Die Bedeutung dieser Ausnahme von der Zuständigkeit der allgemeinen Reichsgesetzgebung ist aber für die 3 süddeutschen Staaten und für das Reichsland eine grundverschiedene. Für die ersteren enthält sie ein „Sonderrecht", auf das Art. 78 Abs. 2 der Reichsverfassung Anwendungsfindet, das also nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates abgeändert werden kann. Eine solche Konstruktion, etwa in der Weise, daß eine Aufhebung oder Abänderung der genanten Bestimmungen nicht ohne Zustimmung des Kaisers in

1) Siehe oben S. 29.
2) VI. Abschnitt.

seiner Eigenschaft als Ausüber der Staatsgewalt erfolgen könnte, ist für das Reichsland unmöglich. „Sonderrechte im Reich" setzen ebenso wie „Mitgliedschaftsrechte am Reich" selbstständige Bundesstaaten voraus, die dadurch in die Lage versetzt sind, einen vom Reichswillen verschiedenen, ja selbst gegensätzlichen Standpunkt einzunehmen. Elsaß-Lothringen besitzt aber keine von der Reichsgewalt verschiedene Staatsgewalt. Wenn trotzdem dem Reichslande tatsächlich das gleiche Recht eingeräumt ist, wie andern Bundesstaaten, so kann es sich hiebei nur um eine freiwillige Selbstbeschränkung der Gesetzgebung des Reiches zu gunsten einer andern Institution des Reiches, nämlich der elsaß-lothringischen Landesgesetzgebung handeln. Zu seiner Aufhebung genügt wie zu seiner Einführung ein einfaches Reichsgesetz. In der ersten Zeit nach Einführung der Reichsverfassung hatte übrigens die Bestimmung keinen großen praktischen Wert, weil die Form der elsaß-lothringischen Gesetzgebung und der Reichsgesetzgebung die gleiche war.

Der XII. Abschnitt der Reichsverfassung, der von den Reichsfinanzen handelt, kann in Elsaß-Lothringen in gleicher Weise wie in den Bundesstaaten Anwendung finden. Es handelt sich hiebei nur um die rechnungsmäßige Feststellung und die Art der Aufbringung des Reichsbedarfs. Elsaß-Lothringen könnte vom Reich in jeder beliebigen anderen Weise dazu herangezogen werden. Der Vorteil der gleichmäßigen Handhabung aber führte dazu, neben dem Reichsfiskus einen selbstständigen elsaß-lothringischen Landesfiskus zu belassen, der mit dem Reiche in gleicher Weise wie die Bundesstaaten abrechnen konnte. Dadurch wurde vermieden, daß einerseits alle Einnahmen aus dem Reichslande in die Reichskassa flossen, andererseits aber das Reich doch wieder für den Bedarf Elsaß-Lothringens aufkommen mußte. Die Existenz einer eigenen von der Reichsgewalt verschiedenen Staatsgewalt ist hiezu nicht nötig, da es sich nur um vermögensrechtliche, nicht um staatsrechtliche Fragen handelt.

Mit der Einführung der Reichsverfassung war die Bahn gewiesen, auf der die Entwicklung Elsaß-Lothringens in den einem Bundesstaat ähnlichen Formen fortschreiten mußte. Hier wäre dem Gesetzgeber wiederum Gelegenheit gegeben gewesen, die staatsrechtlichen Verhältnisse Elsaß-Lothringens und dessen Verhältnis zum Reich und den Bundesstaaten klar und alle Zweifel ausschließend durch eine gesetzliche Bestimmung festzustellen. Um der natürlichen Entwicklung der Dinge nicht vorzugreifen, ist es wiederum unterblieben, so daß der Wissenschaft für die verschiedensten Konstruktionen freier Spielraum geblieben ist.

Gleichzeitig mit der Einführung der Reichsverfassung hatte das Vereinigungsgesetz in § 3 Absatz 4 wiederum eine Änderung der elsaß-lothringischen Gesetzgebung vorgesehen. Die diktatorische Gesetzgebungsform des Kaisers und Bundesrates ohne irgendwelche Mitwirkung

einer Volksvertretung hatte auf die Dauer in Deutschland keinen Platz mehr. Dem Sinne der Reichsverfassung und den Verhältnissen im übrigen Reich wäre es am entsprechensten gewesen, wenn sofort eine elsaß-lothringische Landesvertretung zur Teilnahme an der Gesetzgebung geschaffen worden wäre; dieser Wunsch kam auch im Reichstag in den Anträgen verschiedener Abgeordneten bei der Beratung des Vereinigungsgesetzes zum Ausdruck[1]), die aber schließlich sämmtliche abgelehnt wurden, weil man aus politischen Gründen den geeigneten Zeitpunkt hiefür noch nicht für gekommen glaubte. So entschloß man sich nochmals zu einer provisorischen Regelung, die der 4. Absatz des § 3 traf: „Nach Einführung der Reichsverfassung steht bis zu anderweitiger Regelung durch Reichsgesetz das Recht der Gesetzgebung auch in den der Reichsgesetzgebung in den Bundesstaaten nicht unterliegenden Angelegenheiten dem Reiche zu". Der dadurch geschaffene tatsächliche und rechtliche Zustand ist der, daß die Gesetzgebung bis auf weiteres in den Formen der gewöhnlichen Reichsgesetzgebung gemäß Art. 5 Abs. 1 der Reichsverfassung erfolgte, daß also die Übereinstimmung von Bundesrat und Reichstag mit Sanktion durch den Bundesrat ein Gesetz für Elsaß-Lothringen zustande brachte, das dann vom Kaiser ausgefertigt und verkündet wurde, ohne daß ihm ein veto dagegen zugestanden hätte. Es ist allerdings befremdlich, daß in dieser Periode der Kaiser vollständig von der Mitwirkung bei der Gesetzgebung ausgeschlossen war, besonders, da das Gesetz vom 2. Mai 1877 ihn wieder als einen Faktor der Gesetzgebung einführte. Einige Schriftsteller[2]) nehmen daher auch für diese Periode an, daß die Sanktion dem Kaiser „als dem delegierten Vertreter des Souveräns in Ausübung der elsaß-lothringischen Landesstaatsgewalt" zustehe, daß der Bundesrat somit ganz in die Stellung eines Oberhauses, einer Pairskammer, getreten sei und nur die nämlichen Rechte habe wie der Reichstag. Die Hauptbegründung dieser Ansicht, daß nämlich durch das Gesetz vom 9. Juni 1871 dem Kaiser die ungeteilte Ausübung der Staatsgewalt übertragen worden sei, hat bereits eingehende Widerlegung gefunden[3]) Der Text des Gesetzes steht damit ebenfalls in Widerspruch. Wenn das Gesetz sagt, daß das Recht der Gesetzgebung dem Reiche zustehe, so kann damit nur die Form gemeint sein; andernfalls würde die Bestimmung nichts besagen, da es zweifellos ist, daß dem Reiche als dem Souverän das Recht der Gesetzgebung in Elsaß-Lothringen gebührt. Das Reich aber kennt nur eine einzige Form der Gesetzgebung, eben die durch Bundesrat und Reichstag geübte; eine andere, durch Kaiser, Bundesrat und Reichstag stattfindende ist dem Reiche nicht bekannt und es hätte somit diese Form im Gesetze ausdrücklicher Festlegung bedurft. Will man übrigens noch den Willen des Gesetzgebers in Rücksicht ziehen, so ergibt dieser das gleiche Resultat. Bei der Beratung des Gesetzes im Reichstag wurde in der Commission ein Antrag gestellt, den Kaiser als

1) Annalen 1871 S. 866 ff, 884 ff.
2) Zorn, a. a. O. S. 530. — Leoni, a. a. O. S. 161.
3) Siehe oben S. 16, 25.

Gesetzgebungsfaktor ausdrücklich aufzuführen. Dieser Antrag wurde aber unter dem Hinweis, daß es nicht dem Sinne des Gesetzentwurfes entspreche, den Bundesrat zu einer ersten, den Reichstag zu einer zweiten Kammer zu machen, abgelehnt und ist bei allen weiteren Beratungen nie wiedergekehrt[1]).

Besteht nun aber gar kein Unterschied zwischen den Gesetzen, die von Reichswegen auf grund der Reichsverfassung und denen, die auf grund des § 5 Abs. 4 des Gesetzes vom 9. Juni 1871 ergangen sind?[2]). Beide sind zweifellos Reichsgesetze. Ein Unterschied liegt aber in ihrem Geltungsbereich: Die auf grund der Reichsverfassung ergehenden Gesetze werden für das gesammte Reichsgebiet erlassen, wozu nun auch Elsaß-Lothringen gehört, die auf grund des Gesetzes vom 9. Juni 1871 ergehenden nur für das Gebiet des Reichslandes. Äußerlich findet dies seinen Ausdruck in der Praxis darin, daß die Einleitung der für Elsaß-Lothringen ergehenden Gesetze stets lautet: „Wir verordnen ..... für Elsaß-Lothringen, was folgt:" — und daß ihre Verkündigung nicht, wie es naheliegend scheint, im Reichsgesetzblatt, sondern im Gesetzblatt für Elsaß-Lothringen erfolgt. Dadurch schon ist gemäß Art. 2 Satz 2 der Reichsverfassung ihre Geltung im ganzen Reichsgebiet ausgeschlossen. Es besteht also auch äußerlich erkennbar eine selbstständige Gruppe von „inneren Gesetzen". Es ist deshalb auch die Anwendbarkeit des 1. Teiles des Art. 2 der Reichsverfassung zu bejahen, wonach die Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen. Es ist kein für Elsaß-Lothringen ergangenes Reichsgesetz denkbar, das mit einem Reichsgesetze im Sinne der Reichsverfassung in Widerspruch stünde. Daß eine derartige Unterscheidung auch vom Gesetzgeber selbst gebilligt wird, geht aus dem Einführungsgesetze hervor, wo in § 4 von einer „innern Gesetzgebung" im Gegensatz zur Reichsgesetzgebung die Rede ist.

Neben dem Wege der ordentlichen Gesetzgebung ist durch das Einführungsgesetz noch eine zweite Möglichkeit der Rechtsbildung für das Reichsland geschaffen worden. Durch § 8 des Gesetzes hat der Kaiser das Recht erhalten, während der Reichstag nicht versammelt ist, unter Zustimmung des Bundesrates Verordnungen mit gesetzlicher Kraft zu erlassen. Über die Veranlassung zu dieser Bestimmung heben die Motive des Entwurfes[3]) insbesondere hervor, daß eine Unterbrechung der legislativen Tätigkeit für Elsaß-Lothringen deshalb nicht ratsam sei, weil in Elsaß-Lothringen Faktoren mitspielen, die sich der Berechnung entziehen, ferner die Verwaltung noch nicht so befestigt und dauernd eingerichtet sei und endlich nach geltendem französischen Recht die Gesetzgebung öfter in Tätigkeit treten müsse, als dies nach deutschem Staatsrecht erforderlich ist. Daher mußte eine Möglichkeit geschaffen werden, auch zu der Zeit, wo der Reichstag nicht versammelt war, gesetzgeberisch wirken zu können.

1) Annalen 1871, S. 868, 874.
2) Vergl. hiezu insbes. Rosenberg, Annalen 1899. Laband, a. a. O. S. 251, 254.
3) Drucksachen des Reichstages 1873 Bd. IV S. 912.

Der Erlaß der Verordnungen ist an verschiedene Schranken gebunden. Einmal hinsichtlich der Zeit. Sie dürfen ihrem ganzen Zwecke entsprechend nur dann ergehen, wenn der Reichstag nicht versammelt ist. Was den Inhalt anbelangt, so dürfen sie nichts enthalten, was der Verfassung oder den in Elsaß-Lothringen geltenden Reichsgesetzen zuwider ist. Sie dürfen auch nicht die Aufnahme von Anleihen oder Übernahme von Garantieen für Elsaß-Lothringen anordnen, durch welche irgend eine Belastung des Reiches herbei geführt wird. Hinsichtlich der Art und Weise ihres Erlasses hat der Kaiser immer zunächst die Zustimmung des Bundesrates einzuholen und sie endlich dem Reichstag, sobald derselbe wieder zusammentritt, zur Genehmigung vorzulegen. Die Genehmigung der Verordnungen durch den Reichstag bewirkt, daß nunmehr die formellen Voraussetzungen für ein Gesetz vorliegen, nämlich übereinstimmender Beschluß von Bundesrat und Reichstag. Daher ist auch eine Verkündigung dieser Genehmigung notwendig, desgleichen der Versagung, was auch immer geschehen ist[1]). Genehmigt sie der Reichstag nicht, so tritt sie von diesem Zeitpunkt an wieder außer Kraft. Es sind diese kaiserlichen Verordnungen übrigens keine Notverordnungen, etwa wie des Art. 63 der preußischen Verfassung; denn sie haben nicht die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes oder die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit zur Voraussetzung, sondern sie regeln den gewöhnlichen Gang der Geschäfte. (Verordnungen mit interimistischer Gesetzeskraft.)

In der Periode nach Einführung der Reichsverfassung ist an wichtigeren Maßregeln in der Organisation Elsaß-Lothringens nur noch die Errichtung des Landesausschusses zu erwähnen. Diese erfolgte durch kaiserlichen Erlaß vom 29. Oktober 1874[2]), „um — wie es in dem Erlasse heißt — den Wünschen entgegenzukommen, welche von Vertretern der Interessen des Reichslandes auf den Bezirkstagen kundgegeben worden sind, und von der Absicht geleitet, die Verwaltung bei der Vorbereitung der Landesgesetze durch die Erfahrung und Sachkunde von Männern beraten zu sehen, welche durch das Vertrauen ihrer Mitbürger ausgezeichnet sind". Der Landesausschuß war also ein nur beratendes Organ, das dem Oberpräsidenten zur Seite gegeben wurde. Derselbe wurde aus Mitgliedern der Bezirkstage gebildet und ihm konnten Entwürfe von Gesetzen für Elsaß-Lothringen über solche Angelegenheiten, welche der Reichsgesetzgebung durch die Verfassung nicht vorbehalten sind, einschließlich des Landeshaushaltsetats, zur begutachtlichen Beratung vorgelegt werden, ehe sie den zuständigen Faktoren der Gesetzgebung zur Beschlußfassung zugingen. Dieser Erlaß hatte aber noch keinen Rechtssatz geschaffen; er hatte zunächst nur die Bedeutung einer Instruktion;

1) Leoni, d. Verfassungsrecht von Elsaß-Lothringen, Freibg. 1892. S. 164.
2) R. G. Bl. 1877 S. 492.

auch ohne den Erlaß wäre die Regierung nicht gehindert gewesen, über Gesetzentwürfe gutachtliche Äußerungen einzuholen und andererseits war die Begutachtung nicht zum rechtlichen Erfordernis eines Landesgesetzes erhoben worden[1]).

VI. Die Gesetze vom 2. Mai 1877 und 4. Juli 1879, und die jetzige Organisation im Reichsland.

1. Das Gesetz vom 2. Mai 1877.

Die Lage, wie sie nach Einführung der Reichsverfassung in Elsaß-Lothringen hinsichtlich der Gesetzgebung geschaffen war, stellte sich bald als unpraktisch heraus und es zeigten sich Mißstände, die darin lagen, daß eine Körperschaft wie der deutsche Reichstag auch noch mit der Gesetzgebung für ein partikuläres Gebilde betraut war. Die Bedenken, die dagegen sprachen, daß die Gesetzgebung für Elsaß-Lothringen und die Aufgaben, die in den Einzelstaaten den Landtagen oblagen, dem deutschen Reichstage nun gleichsam im Nebenamte aufgebürdet wurden, haben in dieser Versammlung wiederholt ihren Ausdruck gefunden[2]).

Der Weg, den eine neue Gesetzgebung gehen werde, war durch den Landesausschuß vorgezeichnet; dieser harrte nur noch seines weiteren Ausbaues, um bei der Gesetzgebung die parlamentarischen Funktionen zu übernehmen. Durch das Gesetz vom 2. Mai 1877[3]) nun ist diese Änderung erfolgt: Die gutachtliche Äußerung des Landesausschußes wurde in eine Zustimmung verwandelt und derselben die Kraft beigelegt, die Zustimmung des Reichstages zu ersetzen. Dem Kaiser wurde wieder die Sanktion übertragen, wie er sie vor 1874 hatte, in der Zeit von 1874-1877 aber nicht besaß. Dadurch ist dem Reichslande eine den Bundesstaaten entsprechende Gesetzgebungsform gegeben worden.

Die Gesetzgebung geschieht also in folgender Weise: Die Feststellung des Gesetzesinhaltes erfolgt durch die Übereinstimmung von Bundesrat und Landesausschuß; die Sanktion durch den Kaiser, aber nicht deshalb, weil er die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen ausübt[4]), sondern auf grund des klaren Wortlautes des Gesetzes: „Landesgesetze für Elsaß werden vom Kaiser erlassen". Der Bundesrat ist daher lediglich wieder in die Stellung gerückt, wie er sie vor dem 1. Januar 1874 auf

1) Vergl. Laband, a. a. O. S. 219.
2) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages, 1877, 1. Band S. 198.
3) R. G. Bl. S. 491.
4) Zorn, a. a. O. S. 536.

grund des Gesetzes vom 9. Juni 1871 hatte: in die Stellung eines Oberhauses. Er hat keine andere Befugnis, wie der Landesausschuß; seine Zustimmung ist lediglich eine Voraussetzung für den Erlaß eines Gesetzes seitens des Kaisers.

Dies soll der gewöhnliche Weg für die Landesgesetzgebung in Elsaß-Lothringen sein; es ist jedoch nicht der einzige. Im § 2 des Gesetzes ist die Erlassung von Landesgesetzen im Wege der Reichsgesetzgebung vorbehalten. Die Gründe, für das gleiche Gebiet zwei gleichberechtigte Gesetzgebungswege nebeneinander zu stellen, sind wesentlich politische. Wenn man einerseits anerkannte, daß das Land selbst am besten über seine Gesetze beschließen könne, so wollte man andererseits die so geschaffene selbständige Gesetzgebung in dem noch jungen Bestandteile des Reiches doch nicht ganz ohne Kontrolle lassen[1]). Unter welchen Voraussetzungen dieser Weg einzuschlagen sei, ist im Gesetze nicht angegeben. Es steht also vollkommen im freien Belieben der Regierung, ob sie ein Gesetz vor den Landesausschuß oder den Reichstag bringen will. Nur darf der letztere Weg nicht zu oft gewählt werden, damit er sich nicht als die Regel und ersterer als die Ausnahme darstellt; denn das Gesetz bestimmt unzweideutig gerade das umgekehrte Verhältnis. Im Entwurf war die Fassung des einzigen Paragraphen: „Landesgesetze für Elsaß-Lothringen können vom Kaiser erlassen werden"[2]). Bei der Beratung im Reichstag wurde eine Änderung dahin erlangt, daß es heiße: „Landesgesetze..... werden vom Kaiser erlassen", damit das primäre Verhältnis dieser Gesetzgebungsform besser zum Ausdruck komme. — Der Regierung steht es ferner auch frei, entweder unmittelbar an den Reichstag zu gehen, oder erst dann, wenn der Landesausschuß einer Vorlage seine Zustimmung verweigert hat. In der Praxis ist von der Ermächtigung des § 2 nur sehr selten Gebrauch gemacht worden[3]).

Die Art der Gesetzgebung des § 2 ist die „im Wege der Reichsgesetzgebung": also durch Bundesrat und Reichstag; der Kaiser hat nicht die Sanktion. Es gilt hier das gleiche, was schon für die Gesetzgebungsperiode 1874 - 1877 des näheren ausgeführt worden ist[4]).

Auch diese Gesetze sind ihrer Natur nach „Landesgesetze", in gleicher Weise wie die seither ergangenen; das Gesetz selbst bezeichnet sie als solche. Jedoch gelten für ihre spätere Aufhebung und Abänderung wieder andere Regeln und somit ist eine 5. Gattung elsaß-lothringischer Landesgesetze geschaffen worden. Während die Gesetze der Periode vom 1. Januar 1874 bis 2. Mai 1877 auch durch ein unter Zustimmung des Landesausschusses ergangenes späteres Gesetz geändert werden können[5]), läßt der 2. Absatz des § 2 für die nach der Vorschrift seines 1. Absatzes erlassenen Gesetze eine Änderung nur im Wege der Reichsgesetzgebung

1) Vergl. Stenogr. Berichte 1877, I. Bd. S. 200.
2) Drucksachen des Reichstages 1877 Nr 5.
3) Vergl. die R. G. Bl. seit 1877.
4) Siehe oben S. 34.
5) Siehe unten S. 39, 43.

zu. Diese Vorschrift war allerdings eine Notwendigkeit; denn wäre sie nicht gegeben worden, dann hätte ja gerade der Landesausschuß, zu dessen Kontrolle die ganze Anordnung dient, jederzeit gegen den Reichstag ausgespielt werden können und die ganze Befugnis des § 2 wäre damit illusorisch geworden.

Die Verkündung dieser Gesetze erfolgte bisher im Reichsgesetzblatt; man wollte sie dadurch wahrscheinlich auch äußerlich von den unter Zustimmung des Landesausschusses ergangenen unterscheiden[1]). Diese Praxis dürfte sich kaum rechtfertigen lassen; denn zur Verkündung elsaß-lothringischer „Landesgesetze" dient das Gesetzblatt für Elsaß-Lothringen. Die Verkündung im Reichsgesetzblatt trägt dazu bei, in die Rechtslage Verwirrung zu bringen. Es ist befremdend, wenn Gesetze, die sich nur mit elsaß-lothringischen Angelegenheiten beschäftigen, in Elsaß-Lothringen nicht kraft Verkündung im einheimischen Gesetzblatt, sondern deshalb in Kraft sind, weil sie Reichsgesetze sind, die im ganzen Reichsgebiet, folglich auch in Elsaß-Lothringen, gelten; und andererseits ist es wertlos, elsaß-lothringische Gesetze in Gebieten, in Geltung treten zu lassen, wo sie gar kein Interesse haben.

Die reguläre Gesetzgebungsform des § 1 erstreckt sich auf den ganzen materiellen Bereich der Landesgesetzgebung[2]). Es liegt keine Ausscheidung der Materien vor, so z. B. daß gewisse Gegenstände ihrer Regelung entzogen wären. Es kann also auch eine Angelegenheit, die schon in der Zeit vor 1877 durch ein Gesetz in der damaligen Form geregelt ist, durch ein Gesetz, das mit Zustimmung des Landesausschusses ergeht, neu geregelt werden und es folgt daraus, daß durch ein Gesetz der gegenwärtigen Periode ein Gesetz der Periode der Reichsgesetzgebung aufgehoben und geändert werden kann. Diese Möglichkeit wird verschiedentlich bestritten[3]). Nun ist es aber Tatsache, daß eine solche Änderung schon öfter erfolgt ist[4]): Laband hält dieses Verfahren zwar nicht für korrekt, muß aber angesichts der Tatsachen zugeben, daß das andere Verfahren „praktisch zu den größten Mißständen führen müßte[5])". In Wirklichkeit ist das Verfahren ganz natürlich. Alle für Elsaß-Lothringen ergehenden Gesetze, in welcher Form sie nun auch gegeben sind, sind „Gesetze des Reiches für Elsaß-Lothringen". Ob nun Verordnung des Generalgouverneurs oder des Kaisers, oder in der Form der Reichsgesetze oder der Landesgesetze ergangen, — sie alle sind der Ausfluß des einen Gesetzeswillens des Reiches und bilden eine einheitliche Gesetzesmasse für ein einheitliches Rechtsgebiet. Äußerlich ist dies daran kenntlich, daß alle gleichmäßig im Gesetzblatt für Elsaß-Lothringen verkündet worden sind. Hieraus erhellt, daß jedes in einer früheren Periode ergangene

1) z. B.: Ges. v. 9. Juli 1879 R. G. Bl. S. 195. — Ges. v. 8. Mai 1878 R. G. Bl. S. 93. — Ges. v. 23. Mai 1881 R. G. Bl. S. 98. u. s. w.
2) Stenogr. Berichte 1877 S. 263.
3) Zorn, a. a. O. S. 532 Anm. 30. — Kayser, a. a. O. S. 405. u. A.
4) Beispiele siehe bei Rosenberg, Annalen 1899 S. 385.
5) Laband, a. a. O. S. 255.

Gesetz durch die Gesetzgebungsform der späteren Periode ohne weiteres aufgehoben und abgeändert werden kann. — Nur für die auf grund des § 2 des Gesetzes vom 2. Mai 1877 ergehenden Gesetze besteht eine Ausnahme, die aber im Gesetz selbst ausdrücklich vorgesehen ist. Eine solche Ausnahmebestimmung zu treffen, war das Reich als der Souverän Elsaß-Lothringens völlig berechtigt. Gerade aus dieser ausdrücklichen Feststellung im Gesetze aber ergiebt sich für die in der Periode 1874-1877 ergangenen Gesetze der gegenteilige Schluß; denn wenn feststünde, daß auch diese Gesetze nur auf dem Wege der Reichsgesetzgebung wieder geändert werden könnten, dann würde dies noch viel selbstverständlicher bei den auf grund des § 2 ergehenden Gesetzen zutreffen müssen, da hier gerade die Form der Reichsgesetzgebung im Gegensatz zu der Form der Landesgesetzgebung gestellt ist und es hätte dann einer ausdrücklichen Feststellung nicht bedurft.

Neben diesen Wegen der Gesetzgebung besteht die in § 8 des Reichsgesetzes vom 25. Juni 1873 dem Kaiser erteilte Ermächtigung zum Erlaß von Verordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft noch fort. Das Gesetz vom 2. Mai 1877 enthält hierüber absichtlich keine Bestimmung, da, — wie in den Motiven bemerkt ist[1]), — es für selbstverständlich gehalten wurde, daß diese Befugnis „von dem Gesetzentwurf nicht gerührt werde". Dies muß umsomehr angenommen werden, als im § 21 Absatz 2 des Gesetzes vom 4. Juli 1879 die Bestimmung cit. § 8 ausdrücklich in Geltung erhalten wurde[2]). Neben dem Landesausschuß ist diese Ermächtigung des Kaisers allerdings etwas eigenartig und die Bestimmung, die unverändert trotz veränderter Verhältnisse in Kraft erhalten wurde, will nicht mehr recht zu der neuen Lage passen; denn von der Befugnis kann nach dem unverändert gebliebenen Wortlaut des Gesetzes auch zu einer Zeit Gebrauch gemacht werden, wo der Landesausschuß versammelt ist, wofern nur der Reichstag nicht versammelt ist, also gleichzeitig und neben dem regelmäßigen Wege der Gesetzgebung. Es könnte deshalb auch vorkommen, daß ein unter Mitwirkung des Landesausschußes zustande gekommenes Gesetz durch kaiserliche Verordnung aufgehoben oder abgeändert wird, während der Landesausschuß selbst versammelt ist, sozusagen über den Landesausschuß hinweg. Die Verordnungen sind selbstverständlich auch nur dem Reichstage, nicht dem Landesausschuß zur Genehmigung vorzulegen.

Man sieht also, daß die regelmäßige Gesetzgebung Elsaß-Lothringens noch starken Beschränkungen unterliegt, die sich allerdings in ruhigen Zeiten wenig fühlbar machen, und daß von einer Gleichwertigkeit der elsaß-lothringischen Gesetzgebung mit den der Einzelstaaten und einer eventuellen Schlußfolgerung daraus, daß Elsaß-Lothringen ein Staat sei, keine Rede sein kann.

1) Drucksachen des Reichstages 1877 Nr. 5.
2) R. G. Bl. S. 169. — Vergl. Laband, a. a. O. S. 257.

2. Das Gesetz vom 4. Juli 1879.

Um die Schwierigkeiten, welche mit der Leitung der Zentralverwaltung des Reichslandes von Berlin aus verbunden waren, zu mildern, hat man schon sehr bald die eigenartige, neue Institution des Oberpräsidenten in Straßburg als Vermittlungsstufe zwischen Reich und Reichsland geschaffen und in der ersten Zeit reichte dies auch aus. Aber wie das Reichsland, so war das Reich auch selbst noch ein junges Gebilde, das noch in der Entwicklung begriffen war. Bei dem Anwachsen der Reichsgeschäfte war das Reichskanzleramt und der Reichskanzler allein bald dem Andrang der Arbeit nicht mehr gewachsen. Es ergab sich daher die Notwendigkeit, die technischen Abteilungen des Reichskanzleramtes zu selbständigen, voneinander unabhängigen Verwaltungsbehörden zu gestalten. So wurde unter Anderm am 1. Januar 1877 auch die Abteilung für Elsaß-Lothringen zu einer eigenen obersten Reichsbehörde ausgebildet, an deren Spitze ein Unterstaatssekretär gestellt wurde, der dann durch das Gesetz vom 17. März 1878 mit der Stellvertretung des Reichskanzlers in elsaß-lothringischen Angelegenheiten betraut wurde. Die Folge davon war, daß nun zwischen den elsaß-lothringischen Landesbehörden, den Bezirkspräsidenten, und dem Ausüber der Staatsgewalt, dem Kaiser drei Instanzen bestanden: Oberpräsident, Staatssekretär des Reichskanzleramtes für Elsaß-Lothringen, Reichskanzler. Diese Zustände, welche den Geschäftsgang und die Regierung selbstverständlich sehr erschwerten, drängten zu einer Reform. Diese erfolgte durch das Reichsgesetz vom 4. Juli 1879.

Dieses Gesetz brachte eine so tiefgreifende Umgestaltung, daß es nicht genügt, bloß die Abweichungen vom bisherigen Zustand darzutun, sondern daß es zweckmäßig ist, die ganze gegenwärtige Organisation des Reichslandes darzulegen.

3. Die jetzige Organisation des Reichslandes.

Der Ausgangspunkt der Neuregelung war der, daß die gesammte Regierung des Reichslandes in das Reichsland selbst, nach Straßburg verlegt wurde; doch ist dabei als maßgebendes Prinzip festgehalten worden, daß auch damit eine selbstständige, d. h. von der Reichsgewalt verschiedene Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen nicht konstituiert, mithin das Reichsland nicht zum Staat erhoben wurde, sondern daß alle daselbst zur Ausübung kommenden Hoheitsrechte unmittelbar dem Reiche verblieben sind und daß somit alle mit ihrer Handhabung betrauten Organe Reichsorgane sind.

Die gegenwärtig bestehenden Institutionen sind folgende:

1. Der Kaiser.

An der Stellung des Kaisers, wie sie bereits früher präzisiert worden ist[1]), hat das Gesetz vom 4. Juli 1879 nichts geändert; es bleibt daher bei der Bestimmung des Gesetzes vom 9. Juni 1871, wonach der Kaiser die Staatsgewalt ausübt. Da das Gesetz vom 2. Mai 1877 dem Kaiser auch wieder die Sanktion der Gesetze übertragen hat, so vereinigt er in sich alle Rechte, die einem Staatsoberhaupte zustehen; er übt diese Rechte aber nicht aus eigener Macht, sondern als Organ des Reiches, im „Namen des Reiches"[2]).

2. Der Bundesrat.

Neben dem Kaiser hat der Bundesrat nur ganz bestimmte Rechte im Reichsland auszuüben. Eine Anteilnahme an der Ausübung der Staatsgewalt hat er nicht. Ihm steht vor allem die Mitwirkung bei der Gesetzgebung zu nach Maßgabe des Gesetzes vom 2. Mai 1877; auch zum Erlaß von kaiserlichen Verordnungen mit interimistischer Gesetzeskraft auf grund des Gesetzes vom 25. Juni 1873 § 8 ist seine Zustimmung erforderlich. Ein selbstständiges Verordnungsrecht hat er nicht. Verschiedene Funktionen in elsaß-lothringischen Verwaltungsangelegenheiten sind ihm durch besondere gesetzliche Anordnungen übertragen, so z. B. die Entscheidung über den recursus ab abusu in kirchlichen Angelegenheiten, womit er an die Stelle des französischen conseil d'état getreten ist[3]). — Zur Bearbeitung aller das Reichsland betreffenden Angelegenheiten und zur Vorbereitung derselben für das Plenum besteht der durch Bundesratsbeschluß vom 27. Mai 1871 eingesetzte Ausschuß füi Elsaß-Lothringen fort.

Eine Vertretung des Reichslandes im Bundesrat mit beschließender Stimme ist aus den bereits dargelegten Gründen[4]) ausgeschlossen. Da aber der Bundesrat einen Faktor der Gesetzgebung für Elsaß-Lothringen bildet, erschien es, nachdem die Regierung in das Reichsland selbst verlegt worden war und der Reichskanzler, der zugleich auch den Vorsitz im Bundesrat führt, nicht mehr oberster Chef der Landesverwaltung war, doch zweckmäßig, in Gegenständen der Landesgesetzgebung für Elsaß-Lothringen die elsaß-lothringische Regierung zu hören. Deshalb gab der § 7 des Gesetzes vom 4. Juli 1879 dem Statthalter die Möglichkeit, Kommissäre zur Anteilnahme an den Beratungen (nicht an der Beschlußfassung) des Bundesrates abzuordnen. Diese Abordnungen haben selbstverständlich mit der Stellung der Bundesratsbevollmächtigten der

1) Siehe oben S. 19.
2) Über die Rechte des Kaisers im einzelnen vergl. Leoni, a. a. O. S. 49 ff.
3) Ges. v. 30. Dez. 1871 § 9. Die Entscheidung erfolgt in diesem Falle nach Vernehmung des Ausschusses für Justizwesen.
4) Siehe oben S. 31.

Bundesstaaten nichts gemein und genießen auch nicht deren Privilegien und den erhöhten völkerrechtlichen Schutz.

3. Der Statthalter.

Die charakteristischste Institution der neuen Verwaltung ist die Statthalterschaft. Das Gesetz vom 4. Juli 1879 bestimmt hierüber: „Der Kaiser kann landesherrliche Befugnisse, welche ihm kraft Ausübung der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen zustehen, einem Statthalter übertragen ....." (§ 1.) und: „Auf den Statthalter gehen zugleich die durch Gesetze und Verordnungen dem Reichskanzler in elsaß-lothringischen Landesangelegenheiten überwiesenen Befugnisse .....über". (§ 2.)

Der Staathalter nimmt also eine doppelte Stellung ein: er übt landesherrliche Befugnisse aus und zugleich die Befugnisse, die seither dem einzigen Reichsminister, dem Reichskanzler, zustanden. Was ist nun der Statthalter? Ist er seinem Wesen und seiner Aufgabe nach Regent Elsaß-Lothringens an Stelle des Kaisers, kraft kaiserlicher Delegation „Landesherr von Elsaß-Lothringen", oder ist er nur oberster Chef der Landesverwaltung, Minister an Stelle des Reichskanzlers, mithin Beamter des Reiches? Diese Frage beantwortet sich aus dem Gesetze selbst. § 2 desselben enthält die ganze Tendenz des Gesetzes und hätte deshalb an die Spitze gestellt werden sollen: Der Reichskanzler sollte entlastet und der Schwerpunkt der Zentralregierung von Berlin in das Reichsland selbst gelegt werden. Darum galt es, zunächst einen Ersatz für den Reichskanzler zu schaffen, einen „Spezialreichskanzler" für Elsaß-Lothringen. Dies geschah eben durch den § 2 des Gesetzes, der gewissermaßen die Befugnisse des Reichskanzlers in zwei Teile teilt und den auf Elsaß-Lothringen bezüglichen Teil dem Statthalter überträgt. Dazu kann der Kaiser dem Statthalter noch landesherrliche Befugnisse übertragen; diese Ermächtigung ist fakultativ; das Wesen der Statthalterschaft fordert sie nicht. Daraus folgt, daß auch der Statthalter Beamter des Reiches ist, auf gleicher Stufe stehend mit dem Reichskanzler; dies beweist z. B. auch das Gesetz vom 28. April 1886[1]), welches für den Statthalter hinsichtlich der Pension und des Wartegeldes die gleichen Bestimmungen trifft, die für den Reichskanzler gelten.

Der Wortlaut des Gesetzes (".....kann) hat zu Zweifeln Anlaß gegeben, ob der Kaiser einen Statthalter ernennen muß, oder ob dies in seinem freien Belieben steht. Letzteres nehmen Zorn[2]), Loening[3]), Schulze[4]).) G. Meyer[5]) und der Verfasser von „das Recht der Wiedergewonnenen[6])" an. Damit wäre aber auch die Ausführung des § 2 des Gesetzes nur in die Gewalt des Kaisers gegeben. — Dem Statthalter sind

1) R. G. Bl. S, 129.
2) a. a. O. S. 538.
3) a. a. O. S. 78. Anm. 3.
4) a. a. O. S. 378.
5) a. a. O. § 139 Anm. 3.
6) S. 90.

außerdem im Gesetze vom 4. Juli 1879 und in andern Gesetzen und Verordnungen dauernde Obliegenheiten von Gesetzes- und Reichswegen auferlegt, die alle ganz gegen das sonstige Recht durch den Kaiser allein illusorisch gemacht werden könnten, indem er eben keinen Statthalter ernennt. Der Sinn des 1. Satzes des § 1 ist vielmehr der, daß nur die Übertragung der landesherrlichen Befugnisse fakultativ ist, nicht die Ernennung des Statthalters selbst. Die Schriftsteller, die das Gegenteil annehmen, kommen denn auch zu einem eigentümlichen Resultat. So schreibt z. B. Schulze a. a. O.: „Wenn der Kaiser von dieser Befugnis (Ernennung des Statthalters) Gebrauch macht, dann tritt die vom Gesetz vom 4. Juli 1879 bestimmte Organisation in's Leben. Sollte der Kaiser von dieser Befugnis keinen Gebrauch machen, so würde diejenige Organisation der Landesbehörden wieder aufleben, welche vor 1879 bestand und der Reichskanzler würde wieder Minister von Elsaß-Lothringen werden". Es ist hiebei nicht recht begreiflich, wozu es eines Reichsgesetzes bedurfte, das die Verwaltungsorganisation regelt, wenn dieselbe durch den Kaiser jederzeit sollte geändert werden können. – Es folgt vielmehr aus der ganzen Tendenz und dem Zweck des Gesetzes, daß der Kaiser einen Statthalter ernennen muß.

Die Ernennung ist ein Akt der Reichsverwaltung und bedarf daher der Gegenzeichnung des Reichskanzlers. Die Wahl der Person steht dem Kaiser frei; im freien Belieben des Kaisers steht es auch, den Statthalter jederzeit wieder abzuberufen und ihm eine größere oder geringere Zahl von landesherrlichen Befugnissen zu übertragen bezw. wieder zu entziehen[1]). Hierin ist also der Statthalter Delegatar des Kaisers. Anders ist sein Verhältnis zum Reichskanzler; dessen Befugnisse für Elsaß-Lothringen werden ihm nicht vom Reichskanzler von Fall zu Fall übertragen, sondern stehen ihm ipso iure kraft Gesetzes zu. Er steht nicht unter, sondern neben dem Reichskanzler.

Entsprechend der doppelten Funktion des Statthalters ist auch seine Verantwortlichkeit eine verschiedene. Insoweit er Befugnisse des Staatsoberhauptes wahrnimmt, handelt er nicht mit der Verantwortlichkeit eines Beamten, sondern mit der rechtlichen Qualität des Staatsoberhauptes selbst, d. h. frei von konstitutioneller Verantwortlichkeit. Er ist hierüber nur dem Kaiser als seinem Auftraggeber Rechenschaft schuldig. Solche Anordnungen bedürfen einer Gegenzeichnung; diese besorgt nach § 4 des Gesetzes vom 4. Juli 1879 der Staatssekretär. In allen anderen Beziehungen handelt der Statthalter mit derselben Verantwortlichkeit wie der Reichskanzler, d. h. er ist dem Reichstage Rechenschaft schuldig. Da der Reichskanzler nur dem Reichstag verantwortlich war, der Statthalter aber nur an die Stelle des Reichskanzler getreten ist, so muß in Ermanglung einer anderweitigen gesetzlichen Bestimmung angenommen werden, daß der Statthalter auch nur dem Reichstage verantwortlich ist; gegenüber dem Landesausschuß läßt sich eine Verant-

1) Die einzelnen Befugnisse vergl. bei Leoni, a. a. O. S. 87.

wortlichkeit juristisch nicht konstruieren. Dies war auch die einmütige Ansicht der Regierung[1]), und des Reichstages[2]). Laband[3]) weist nun allerdings nach, daß die Verantwortlichkeit tatsächlich nur dem Landesausschuß gegenüber verwirklicht ist. Letztere Praxis entspricht zweifellos mehr den gegebenen tatsächlichen Verhältnissen, nach den geltenden Recht aber läßt sie sich nicht rechtfertigen.

Der Statthalter hat gemäß § 4 des Gesetzes in dem Staatssekretär von Gesetzeswegen einen Stellvertreter an der Seite mit den Rechten und der Verantwortlichkeit, wie ein dem Reichskanzler nach Maßgabe des Gesetzes vom 17. März 1878 substituierter Stellvertreter sie hat. Sollte der Posten des Statthalters aus irgend welchen Gründen einige Zeit unbesetzt bleiben, dann fallen die landesherrlichen Befugnisse an den Kaiser zurück, die ministeriellen Befugnisse aber übt der Staatssekretär aus, nicht der Reichskanzler.

4. Das Ministerium.

Die Geschäfte, die in den Bundesstaaten den Ministerien obliegen, wurden bisher in Elsaß-Lothringen von einer Reihe von Behörden besorgt: so in erster Linie vom Reichskanzleramt für Elsaß-Lothringen, dann dem Reichsjustizamt und dem preußischen Kriegsministerium; außerdem hatte der Oberpräsident eine Reihe ministerieller Befugnisse. Durch Zusammenlegung all' dieser einzelnen Stellen (mit Ausnahmen der Befugnisse des Kriegsministeriums) entstand das Ministerium für Elsaß-Lothringen, dessen Sitz ebenfalls Straßburg ist. Dies Ministerium hat nun allerdings keinen Minister in der Art, wie die Ministerien der Bundesstaaten. Das Gesetz bestimmt zwar, daß an seiner Spitze der Staatssekretär steht; andererseits hat aber der Statthalter von Gesetzeswegen die konstitutionelle Verantwortlichkeit, der Staatssekretär nur bei den Regierungsakten, die der Statthalter in seiner Eigenschaft als delegierter Landesherr vornimmt. Die Eigenart der Stellung des Statthalters bedingt eben auch eine Doppeltstellung des Staatssekretärs: er ist einerseits Minister mit Verantwortlichkeit dem Landesausschuß gegenüber, andererseits direkt Untergebener bezw. Delegatar des Statthalters. Das Ministerium zerfällt in Abteilungen, die von Unterstaatssekretären geleitet werden. Auch der Staatssekretär selbst kann die Leitung einer Abteilung übernehmen. Der Staatssekretär, die Unterstaatssekretäre und die Räte des Ministeriums werden vom Kaiser unter Gegenzeichnung des Statthalters ernannt, die übrigen höheren Beamten vom Statthalter, die Subalternbeamten vom Staatssekretär. Die Beamten des Ministeriums sind Landesbeamte im Sinne des die Rechtsverhältnisse der Beamten und Lehrer betreffenden Gesetzes vom 25. Dezember 1873[4]). Nur auf den

1) Drucksachen 1879.
2) Stenogr. Berichte 1879 2. Bd. S. 1633, 1638, 1639.
3) a. a. O. S. 231.
4) G. Bl. f. E. L. S. 479.

Staatssekretär und die Unterstaatssekretäre finden die §§ 25 und 55 des Reichsbeamtengesetzes vom 31. März 1873[1]) Anwendung. Die nähere Organisation des Ministeriums erfolgte durch eine Reihe kaiserlicher Verordnungen. Vom Ministerium ressortieren sämmtliche Gerichts- und Verwaltungsbehörden, soweit sie nicht zu den in der unmittelbaren Verwaltung des Reiches stehenden Ressorts gehören (wie Post und Telegraph, Eisenbahnen u. s. w.)

Laband[2]) bezeichnet das Ministerium als eine oberste Reichsbehörde, die vollkommen auf gleicher Stufe mit dem Reichsamt des Innern, dem Reichsjustizamt u. s. w. stehe und dessen Beamte sämmtliche Reichsbeamte im Sinne des Gesetzes vom 31. März 1873 seien. Mit Recht wendet sich Arndt[3]) dagegen. Die elsaß-lothringischen „Landesbeamten", wozu nach § 6 Abs. 3 des Gesetzes vom 4. Juli 1879 auch die Beamten des Ministeriums gehören, sind zwar von der Reichsgewalt angestellte Beamte, aber nicht Reichsbeamte im Sinne des Reichsbeamtengesetzes, weil dieses Gesetz in Elsaß-Lothringen gar nicht als Reichsgesetz gilt[4]). Folglich ist auch das Ministerium überhaupt keine Reichsbehörde im Sinne des Reichsbeamtenrechts. Diese Ansicht findet ihre Anerkennung auch in dem offiziellen Verzeichnis der Reichsbehörden im Reichsgesetzblatt 1899 S. 731, unter denen das elsaß-lothringische Ministerium nicht aufgeführt ist.

5. Der Staatsrat.

§ 9 und 10 des Gesetzes vom 4. Juli 1879 bestimmen die Einsetzung eines Staatsrates für Elsaß-Lothringen, welcher zur Begutachtung der Entwürfe zu Gesetzen, der zur Ausführung von Gesetzen erlassenen allgemeinen Anordnungen und anderer Angelegenheiten, die ihm vom Statthalter überwiesen werden, berufen ist[5]). Durch die Landesgesetzgebung können ihm auch noch andere, insbesondere beschließende Funktionen übertragen werden. Dieser neugegründete Staatsrat ist keineswegs an die Stelle des französischen Staatsrates (couseil d'état) getreten, welcher als höchste Instanz der Verwaltungsgerichtsbarkeit nach französischem Staatsrecht eine hoch bedeutsame Stellung einnahm[6]). Die Funktionen des französischen Staatsrates wurden teils dem Bundesrat, teils dem Statthalter, teils dem neugegründeten Staatsrat und zum Teil wieder dem „kaiserlichen Rat"[7]) übertragen. Letzterer ersetzte den französischen Staatsrat wieder nur insoweit, als dieser Berufungsinstanz gegen die Entscheidungen der Präfekturräte (jetzt Bezirksräte) war.

---

1) R. G. Bl. S. 61 bezw. 65, 67.
2) a. a. O. S. 233.
3) a. a. O. S. 749.
4) Vergl. die späteren Ausführungen über die Reichsbeamten.
5) Über die Zusammensetzung vergl. § 10.
6) Näheres Leoni S. 287.
7) § 11 des Ges., § 8, 13 Ges. v. 30. XII. 71.

6. Der Landesausschuß.

Auch der Landesausschuß hat durch das Gesetz vom 4. Juli 1879 Umgestaltungen hinsichtlich seiner Zusammensetzung und seiner Kompetenz erfahren[1]). Die Zahl seiner Mitglieder wurde auf 58 erhöht, die in dreifacher Weise gewählt werden: 54 werden durch die Bezirkstage aus deren Mitte, und 4 von den Gemeinderäten der Städte Straßburg, Mülhausen, Metz und Kolmar, ebenfalls aus deren Mitte, die übrigen 20 Mitgliedern von den Landkreisen durch indirekte Wahlen gewählt in der Weise, daß die Gemeinderäte der einzelnen Gemeinden aus ihrer Mitte Wahlmänner aufstellen, welche sodann den Abgeordneten zum Landesausschuß wählen. Passiv wählbar ist hiebei jeder, der das aktive Gemeindewahlrecht besitzt und im Bezirke seinen Wohnsitz hat. Über Wahlprüfungen entscheidet nicht der Landesausschuß selbst, sondern der Bezirksrat bezw. das Gericht, gemäß § 19 der Verordnung vom 1. Oktober 1879 und Art. 50 ff. des Gesetzes vom 22. Juni 1833[2]). Die Berufung, Vertagung und Auflösung des Landesausschusses liegt in der Prärogative des Kaisers; die Auflösung des Landesausschusses zieht die Auflösung der Bezirkstage nach sich. Er wählt seine Vorstandschaft und beschließt über seine Geschäftsordnung. Die Geschäftssprache ist die deutsche. Der Landesausschuß muß alljährlich einberufen werden, da der Landeshaushaltetat, bei dessen Feststellung er mitzuwirken hat, ein jährlicher ist[3]).

Die Befugnisse des Landesausschusses sind die Mitwirkung bei der Landesgesetzgebung einschließlich der Feststellung des jährlichen Haushaltsetats; außerdem hat er das Recht der Initiative, d. h. das Recht, Gesetze vorzuschlagen, dann die Kontrolle des Haushaltetats; versagt er jedoch die Entlassung, so kann sie unter Umständen vom Reichstag erteilt werden; endlich hat er das Petitionsrecht, d. h. das Recht an ihn gerichtete Petitionen dem Ministerium zu überweisen[4]).

Was den Rechtscharakter des Landesausschusses anlangt, so ist derselbe wie bei allen Organen und Einrichtungen des Reichslandes infolge der unklaren staatsrechtlichen Stellung desselben bestritten. Die Meinungen teilen sich je nach der Stellung, die die einzelnen Autoren dem Gebilde des Reichslandes selbst zuweisen.

Am einfachsten wird die Frage von denen gelöst, die Elsaß-Lothringen als eigenes, selbstständiges Staatswesen ansehen, der Landesausschuß ist dann, wie in allen andern Bundesstaaten, ein Staatslandtag[5]). Diese Ansicht wird auch durch die tatsächlichen Verhältnisse, die Zusammensetzung, Organisation und die Befugnisse des Landesausschusses

1) §§ 12 - 21 Ges. v. 4. Juli 1879.
2) G. Bl. f. E. L. 1879 S. 93.
3) § 1 des Ges. v. 2. Mai 1877.
4) Ges. v. 4. Juli 1879, G. Bl. f. E. L. S. 165 ff. § 21.
5) So z. B. Leoni, a. a. O. S. 61 ff. u. A.

unterstützt, die denen eines Staatslandtages fast in jeder Weise entsprechen. Es ist unbestreitbar, daß der Landesausschuß ein aus Wahlen der Bevölkerung hervorgehendes Organ ist, das zur Mitwirkung bei Ausübung der Staatsgewalt berufen ist. Zwar ist das Wahlrecht sehr kompliziert; aber trotzdem sind die Mitglieder des Landesausschußes unzweifelhaft Vertreter von ganz Elsaß-Lothringen und nicht etwa bloß der Verwaltungsbezirke als solcher, durch deren Abgeordnete sie gewählt werden, und ist folgeweise der Landesausschuß eine Landesvertretung des Reichslandes. Er ist ferner eine Volksvertretung; er geht aus den Wahlen der Bevölkerung hervor und ist dazu bestimmt, den im Volke lebendigen Anschauungen und Willensrichtungen einen Einfluß auf die staatliche Lebenstätigkeit zu eröffnen. Dem Landesausschuß sind grundsätzlich alle Interessen unterstellt, deren Fürsorge die Reichsverfassung den Gliedstaaten überlassen hat. Hierin ist der Landesausschuß das ordentliche und regelmäßige Organ der Gesetzgebung. Daran ändert nichts, daß er nicht das ausschließliche Organ der Gesetzgebung ist, sondern daß neben und über ihm der Reichstag eingreifen kann. Mit Recht weist Stoeber[1]) darauf hin, daß eine gesetzgebende Versammlung eine solche ist, welche Gesetze gibt, mag sie nun allein dazu berechtigt sein oder diese Befugnis mit einer andern Körperschaft teilen, und daß eine Volksvertretung eine Versammlung ist, welche in Vertretung des Volkes dessen Einflußnahme auf die Staatsgeschäfte ausübt, ohne daß sie begrifflich allein zu dieser Vertretung befugt zu sein bräuchte. — Der Landesausschuß darf ferner ohne einen Willensakt des Kaisers nicht in Tätigkeit treten und wird durch den Willen des Kaisers auch wieder außer Tätigkeit gesetzt; die Tätigkeit selbst aber ist jedem fremden Einfluß entrückt; sie steht nicht unter, sondern neben der Regierung.

Wie man sieht steht also der Landesausschuß in jeder Richtung auf gleichen Boden wie die andern deutschen Landtage. Trotzdem kann man demselben nicht den Charakter eines Staatslandtages beilegen, man müßte dann Elsaß-Lothringen selbst für einen Staat halten, was aber die Existenz einer von der Reichsgewalt verschiedenen und selbstständigen Verfassung und Staatsgewalt zur wesentlichen Voraussetzung hätte.

Andererseits läßt sich aus der Stellung und den Befugnissen des Landesausschusses wiederum mit Sicherheit nachweisen, daß derselbe auch kein Provinziallandtag ist. Ein solcher hat stets nur einen Teil staatlicher Interessen für einen Teil des Staatsgebietes wahrzunehmen. Niemals übt er seine Funktionen neben den höchsten Organen der Regierung aus, sonder stets unter denselben. Er ist der Hauptsache nach ein Organ der Verwaltung, nicht der Gesetzgebung. Dies ist alles anders beim Landesausschuß. Dieser ist neben Kaiser und Bundesrat als gleichgestelltes Organ tätig; er hat ein volles Mitwirkungsrecht an der Gesetzgebung, an der Feststellung des gesamten Haushaltes für Elsaß-Lothringen; er übt überhaupt alle Rechte in vollem Umfang und mit voller Wirksamkeit

1) a. a. O. S. 668.

aus, die im konstitutionellen Staat der Volksvertretung zustehen pflegen; er befindet sich in dieser Hinsicht in vollem Gegensatz z. B. zu den bayerischen Landräten oder den elsaß-lothringischen Bezirkstagen oder den preußischen Provinziallandtagen.

Da nun der elsaß-lothringische Landesausschuß unter die Kategorieen des Staatslandtages und Provinziallandtages nicht unterzubringen ist, ist man genötigt, aus seinem Wesen eine eigenartige rechtliche Stellung zu konstruieren. Nach wie vor ist das Reich der Gesetzgeber in Elsaß-Lothringen; es hat die Ausübung der Gesetzgebung nur an verschiedene Organe delegiert. Der Landesausschuß verdankt seine Entstehung einem Willensakte des Reiches und seine ganze Existenz steht zur Verfügung des Reiches, folglich ist auch der Landesausschuß nur ein Organ des Reiches, das an Stelle des Reichstags getreten ist und vom Reich für Elsaß-Lothringen als Surrogat des Reichstags verwendet wird. Laband[1]) bezeichnet ihn daher treffend als „stellvertretenden Spezialreichstag".

Nach den vorstehenden Ausführungen bietet auch die umstrittene Frage wenig Schwierigkeit mehr, ob dem Landesausschuß die sog. parlamentarische Immunität und die andern den gesetzgebenden Versammlungen gewährten Privilegien zustehen. In den Verhandlungen des Reichstages wurde de lege ferenda zu verschiedenen Zeiten die Frage erörtert und Initiativanträge auf ausdrückliche Feststellung der Immunität gestellt, immer aber abgelehnt. Trotzdem wird man auf grund einer bereits bestehenden gesetzlichen Bestimmung dem Landesausschuß die Immunität zubilligen müssen. Es handelt sich dabei nämlich um die §§ 11, 12, 105, 106, 339/2 des R. St. G. B.. Im Art. 1 Abs. 2 des Gesetzes vom 30. August 1871[2]) nun, durch welches das Strafgesetzbuch für das deutsche Reich auch in Elsaß-Lothringen eingeführt wurde, heißt es: „Die Bestimmungen des Gesetzbuches, in welchen von Bundesstaaten oder deren Beziehungen die Rede ist, finden auf Elsaß-Lothringen und dessen entsprechende Beziehungen Anwendung". Welche Ansicht man auch über die rechtliche Natur des Landesausschusses für die richtige hält, darüber kann kein Zweifel sein, daß derselbe hinsichtlich der Gesetzgebung u. s. w. Funktionen ausübt wie die Landtage der Bundesstaaten, also eine „entsprechende Beziehung" ist[3]).

Zur Vervollständigung des Bildes des Reichslandes Lage Elsaß-Lothringen erübrigt noch, in Kürze über 3 Einrichtungen von großer Wichtigkeit Klarheit zu gewinnen: nämlich den Landesfiskus, die Landesangehörigkeit und die Landesbeamten.

---

1) a. a. O. S. 225.
2) G. Bl. f. E. L. 1871 S. 255.
3) Vergl. die eingehende Erörterung Stoebers a. a. O. S. 623 ff. — Ebenso: „Das Recht der Wiedergewonnenen". — Rosenberg, staatsrechtliche Stellung.

7. Der Landesfiskus.

Man kann hinsichtlich dessen staatsrechtlicher Qualität die Ansicht derer vorwegnehmen, die das Reichsland für einen selbstständigen Staat halten. Damit ist auch der Landesfiskus zu einen selbstständigen von dem Reichsfiskus völlig unabhängigen Staatsfiskus erklärt.

Aber auch wenn man diese Ansicht nicht teilt, bleibt die Tatsache unbestreitbar, daß der elsaß-lothringische Landesfiskus die selbstständigste Einrichtung des Reichslandes ist und der Einfügung in den staatsrechtlichen Bau des Reichslandes viel Schwierigkeit bereitet. Selbst Laband, der dem Reichslande nur die Eigenschaft eines Verwaltungsdistriktes des Reiches zuspricht, giebt zu, daß in finanzieller Hinsicht das Reichsland den Einzelstaaten vollkommen gleich behandelt wird[1]).

Der Landesfiskus wurde nicht, wie z. B. der Landesausschuß, durch eine gesetzliche Norm des Reiches geschaffen; er entstand tatsächlich dadurch, daß bei der Abtretung Elsaß-Lothringens im Präliminarfrieden von Versailles das damit erworbene französische Staatsvermögen, insbesondere die ausgedehnten Staatsforsten, nicht dem Reichsvermögen einverleibt, sondern gleich von diesem Zeitpunkt an als selbstständige Vermögensmasse behandelt worden ist.

Diese Maßnahme erklärt Schulze[2]) damit, daß „es ungerecht gewesen wäre, die Finanzen des Landes so mit den Reichsfinanzen zu verschmelzen, daß die Überschüsse von Elsaß-Lothringen in die Reichskasse geflossen wären und Elsaß-Loihringen so zu einen Objekt der Ausbeutung für das Reich geworden wäre".

So war also ein eigenes elsaß-lothringisches Landesvermögen vorhanden. Diesem aktiven Landesvermögen entspricht es, daß es auch elsaß-lothringische Landesschulden gibt, vom Landesfiskus kontrahiert, für die nur die Landeskasse haftet[3]). Der Landesfiskus schließt folglich auch selbstständige Verträge ab, und es ist sogar möglich, daß er mit dem Reichsfiskus kontrahiert. Andererseits kann er auch durch Staatsverträge des Reiches belastet werden, die mit Rücksicht auf Elsaß-Lothringen abgeschlossen werden und finanzielle Wirkungen äußern. Da dem Reichsland prinzipiell nicht das Recht zusteht, völkerrechtliche Verträge zu schließen, so tritt die Teilung ein, daß nur das Reich als Inhaber der Souveränität über Elsaß-Lothringen den völkerrechtlichen Vertrag schließt, während für den finanziellen Inhalt derselben der elsaß-lothringische Fiskus, nicht der Reichsfiskus, verpflichtet wird.

Die Aufgabe des Landesfiskus ist in erster Linie die Bestreitung der Kosten für die gesamte Landesverwaltung, einschließlich der Gesetzgebung. Da laufende Ausgaben laufende Einnahmen bedingen, so mußte dem Landesfiskus auch die Möglichkeit gegeben werden, Steuern zu erheben,

1) a. a. O. S. 213.
2) a. a. O. S. 371.
3) Vergl. die Landesschuldenordnung f. Elsaß-Lothringen, Ges. vom 19. Juni 1901. G. Bl. S. 43.

die von den allgemeinen Reichssteuern verschieden sind. Der Beitrag des Reichslandes zu den Ausgaben des Reiches wurde ferner in gleicher Weise geregelt wie in den Bundesstaaten und beschränkt sich auf seine Matrikularbeiträge, die nach Maßgabe seiner Bevölkerungsziffer zu entrichten sind.

Diese selbstständige, nur Staaten eigentümliche Beschaffenheit des elsaß-lothringischen Landesfiskus wurde vielfach benutzt, um aus dem Reichslande selbst einen Staat zu konstruieren. Diese Versuche berücksichtigen nicht die Rechtslage, die durch den Frieden und das Vereinigungsgesetz geschaffen worden ist. Gemäß dem Wortlaut des Friedensvertrages „. . . . zu vollem Souveränitäts- und Eigentumsrecht", ist unzweifelhaft, daß das deutsche Reich nicht nur Nachfolger der französischen Staatsgewalt, sondern auch Rechtsnachfolger in das französische Staatsvermögen geworden ist. Es hätte kein Hindernis bestanden, dieses Vermögen gemeinschaftlich mit dem Reichsvermögen zu verwalten. Damit wäre die Entstehung eines Landesfiskus von vornherein ausgeschlossen gewesen. Wenn das Reich aus politischen und finanztechnischen Gründen dies nicht getan hat, so hat es damit auf sein Eigentumsrecht an diesem Vermögen noch nicht verzichtet und der elsaß-lothringische Landesfiskus ist in seiner ganzen Existenz vom Reiche abhängig. Durch Reichsgesetz könnte daher das Reich über alle zum Landesvermögen gehörenden Gegenstände verfügen, den elsaß-lothringischen Fiskus Einnahmequellen zuweisen und nehmen, ihm Ausgaben auferlegen, den ganzen Haushalt Elsaß-Lothringens festsetzen. Das elsaß-lothringische Landesvermögen ist daher ein Teil des Reichsvermögens und zwar derjenige Teil, der die Aufgabe hat, nur dem Reichslande zu dienen. So ist auch der Landesfiskus nur ein „Reichsfiskus für die besonderen Angelegenheiten Elsaß-Lothringens", „ein Spezialreichsfiskus", mit einer ihm vom Reiche selbst zugestandenen Selbstständigkeit gegen das Reich selbst. Daß dieser Fiskus mit dem Reichsfiskus Verträge schließt, ist nicht auffallend, kontrahieren ja auch die einzelnen Stationen ein und desselben Fiskus miteinander.

8. Die Landesangehörigkeit.

Nach einem allgemein anerkannten völkerrechtlichen Grundsatze verlieren durch die Abtretung eines Landesteiles alle darin wohnhaften Untertanen ihre bisherige Staatsangehörigkeit und sind kraft der Abtretung der neuen Staatsgewalt unterworfen[1]). Demgemäß wurden durch den Präliminarfrieden von Versailles alle Elsaß-Lothringer Deutsche[2]). Wer unter „Elsaß-Lothringern" zu verstehen sei, das ergibt sich aus dem angeführten völkerrechtlichen Grundsatz und im konkreten Falle noch aus Art. II des Friedensvertrages vom 10. Mai 1871 und Art. I der

1) Leoni, Verfassungsrecht S. 15. — Calvo, Le droit international théorique et pratique, II, S. 301. — Loening, Generalgouvernement S. 197 und die dort angegebene Litteratur.

2) Siehe dazu oben S. 13.

Zusatzkonvention vom 11. Dezember 1871. Die beiden Bestimmungen lauten: „Den aus dem abgetretenen Gebiete herstammenden, gegenwärtig in diesem Gebiete wohnhaften französischen Untertanen .... steht die Befugnis zu, ihren Wohnsitz nach Frankreich zu verlegen", und „für diejenigen Personen, welche aus den abgetretenen Gebieten herstammen ...." Diese Sätze bestimmen den Kreis der Elsaß-Lothringer, welche, soweit sie nicht in der Folge von dem vorbehaltenen Optionsrechte Gebrauch machten, Deutsche wurden, dahin, daß dazu alle Franzosen gehörten, welche entweder in Elsaß-Lothringen geboren waren oder am 2. März 1871 dort wohnten.

Das Gesetz vom 9. Juni 1871 brachte dem Gebiete Elsaß-Lothringens die Vereinigung mit dem deutschen Reichsgebiete und den Bewohnern desselben die Vereinigung mit den Reichsangehörigen, die deutsche Reichsangehörigkeit, und die Einführung der Reichsverfassung am 1. Januar 1874 das Reichsbürgerrecht.

Für das deutsche Reichsstaatsrecht bedeuten diese Tatsachen eine Anomalie, die Durchbrechung eines Prinzips, das darin besteht, daß die deutsche Reichsangehörigkeit durch den Besitz einer von der Reichsangehörigkeit verschiedenen Staatsangehörigkeit eines deutschen Bundesstaates bedingt ist. Nun haben aber die Verhältnisse eine Reichsangehörigkeit geschaffen, ohne daß hiebei auf eine Staatsangehörigkeit Rücksicht genommen wurde, einzig und allein auf grund der Geburt oder des Wohnsitzes in einem bestimmten Gebiete.

Die große Verschiedenheit in den Voraussetzungen für den Besitz der Reichsangehörigkeit in Elsaß-Lothringen und den Bundesstaaten wurde durch die Einführung des Reichsgesetzes über den Erwerb nnd den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit vom 1. Juni 1870 in Elsaß-Lothringen durch Gesetz vom 8. Januar 1873[1]) äußerlich beseitigt. Aber die Einführung dieses Gesetzes hatte für Elsaß-Lothringen nicht notwendigerweise das Entstehen einer elsaß-lothringischen Staatsangehörigkeit zur Folge. Solange nicht mit Gewißheit feststeht, daß Elsaß-Lothringen ein Staat ist, kann auch von einer elsaß-lothringischen Staatsangehörigkeit nicht gesprochen werden; denn die Staatsangehörigkeit ist nur die Folge des Bestehens eines Staates, Äußerung des Staates hinsichtlich seiner Bewohner, nicht die Voraussetzung hiefür. Wenn nun aber die Sachlage die ist, daß der Staat das primäre, die Staatsangehörigkeit das sekundäre Verhältnis ist, so ist es eine unmögliche Konstruktion, annehmen zu wollen, daß ein Gesetz eine Staatsangehörigkeit regelt, wo kein Staat ist, oder gar aus dem Vorhandensein der vermeintlichen Staatsangehörigkeit das Bestehen eines Staates folgern zu wollen.

Die Bedeutung und die Anwendung des Gesetzes in Elsaß-Lothringen kann also nur eine analoge sein. Der Frieden und das Vereinigungsgesetz haben eine Menge neuer Reichsangehöriger geschaffen. Es handelte sich nun aber darum, diese Reichsangehörigkeit zu erhalten und

1) G. Bl. f. E. L. S. 1.

so bedurfte es auch in Elsaß-Lothringen gesetzlicher Normen, welche den Erwerb und den Verlust derselben regelten. Diese hätten für Elsaß-Lothringen in vollständig selbstständiger Weise erlassen werden können; statt dessen ist das Staatsangehörigkeitsgesetz unverändert in Elsaß-Lothringen eingeführt worden. Materiell hatte dies nur zur Folge, daß dieselben Tatsachen, welche in den Bundesstaaten den Erwerb oder den Verlust der Staatsangehörigkeit und damit der Reichsangehörigkeit begründen, in Elsaß-Lothringen unmittelbar den Erwerb und Verlust der Reichsangehörigkeit bewirken und daß formell die Behörden des Reichslandes dasselbe Verfahren beobachten, wie im übrigen Reichsgebiet die Behörden der Einzelstaaten. Scheinbar ist damit wohl eine von der Reichsangehörigkeit verschiedene elsaß-lothringische Staatsangehörigkeit geschaffen; denn das Gesetz basiert auf dieser Unterscheidung; aber nur scheinbar; in Wirklichkeit ist diese Staatsangehörigkeit nichts anderes als ein Ausschnitt aus der Reichsangehörigkeit, eine „spezielle Reichsangehörigkeit" für die Bewohner Elsaß-Lothringens.

Dieser Theorie entsprechen die tatsächlichen Verhältnisse. Eine Rechtswirkung der Einzelstaatsangehörigkeit ist die Gehorsamspflicht gegen die Einzelstaatsgewalt Welcher Staatsgewalt gehorcht nun der Elsaß-Lothringer? Die Antwort kann nur lauten: der des Reiches; denn es gibt keine andere Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen. Daß ein eigentümliches, elsaß-lothringisches Staatsbürgerrecht nicht existiert, zeigt sich auch darin, daß das wichtigste Recht des Staatsbürgers im deutschen Einzelstaat, welches anderen Deutschen als solchen nicht zusteht, das aktive und passive Wahlrecht zur Landesvertretung, in Elsaß-Lothringen nicht ein besonderes elsaß-lothringisches Indigenat voraussetzt, sondern jedem Deutschen zusteht, welcher seinen Wohnsitz in Elsaß-Lothringen hat[1]).

Aus der unveränderten Einführung des Gesetzes ergaben sich allerdings verschiedene Eigentümlichkeiten, die Rosenberg verwertete, um das Bestehen einer elsaß-lothringischen Staatsangehörigkeit bezw. Staates zu beweisen. So führt er aus, daß nach § 7 des Gesetzes die elsaß-lothringische Staatsangehörigkeit jedem verliehen werden muß, der als Bürger eines andern deutschen Staates die Reichsangehörigkeit bereits besitzt. Wenn nun elsaß-lothringische Staatsangehörigkeit und Reichsangehörigkeit identisch wären, so müßte also einem in Elsaß-Lothringen wohnenden Preußen, welcher die Reichsangehörigkeit bereits besitzt, auf sein Verlangen die Reichsangehörigkeit nochmals verliehen werden. Dies ist zweifellos richtig; es trifft aber bei den andern Bundesstaaten auch zu. Wenn einem Preußen die bayerische Staatsangehörigkeit verliehen wird, dann wird ihn damit auch nochmals die Reichsangehörigkeit verliehen, weil eben auch mit der bayerischen Staatsangehörigkeit die Reichsangehörigkeit untrennbar verbunden ist. Es hat aber noch niemand behauptet daß diese Person dann eine doppelte Reichsangehörigkeit hätte.

---

1) G. v. 24. Jan. 1873 § 3 u. 6. G. Bl. S. 17.

Nur ihr Grund ist ein doppelter; eine solche Person ist Reichsangehöriger, sowohl weil sie Preuße als weil sie Bayer ist. Genau so ist es aber bei Elsaß-Lothringen. Die Person ist Reichsangehöriger, weil sie Preuße ist — hier mittelbar — und dann noch, weil die den Voraussetzungen des Gesetzes vom 8. Januar 1873 in Elsaß-Lothringen genügt — hier unmittelbar. — Ganz ähnlich verhält es sich mit der Entlassung aus dem Staatsverbande gemäß § 15 des Gesetzes.

Staatsrechtlich ist also eine elsaß-lothringische Staatsangehörigkeit im Gegensatz zur Reichsangehörigkeit nicht gegeben. Damit ist jedoch nicht ausgeschlossen, daß die Erfüllung der im Gesetze vom 8. Januar 1873 enthaltenen Voraussetzungen für den Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit durch eine Person in Elsaß-Lothringen von gewisser Bedeutung sein kann in verwaltungsrechtlicher Hinsicht oder in Gemeinden und öffentlichen Korporationen u. s. w. Diese so geschaffene „Landesangehörigkeit", — wie man sie kurz nennen mag — läßt insofern eine Scheidung zwischen den elsaß-lothringischen Reichsangehörigen und denjenigen Reichsangehörigen zu, welche dies auf grund ihrer Zugehörigkeit zu einem andern Bundesstaate sind.

9. Die Landesbeamten.

Die Verwaltung des Reichslandes erfordert einen ausgedehnten Beamtenapparat. Wenn man von den Grundsatz ausgeht, daß die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen allein dem Reiche zusteht und daß die Verwaltung des Reichslandes ebenfalls unmittelbare Verwaltung des Reiches ist, dann müssen auch die elsaß-lothringischen Beamten „Reichsbeamte" sein. In der Tat erfolgt die Ernennung der elsaß-lothringischen Beamten ausschließlich durch den Kaiser (oder kraft Delegation des Kaisers) und die elsaß-lothringischen Beamten haben keinen andern Dienstherrn als den Kaiser bezw. das Reich. Trotzdem lassen sich die in der elsaß-lothringischen Verwaltung tätigen Beamten scharf von den übrigen Reichsbeamten scheiden, in Gesetzen selbst werden sie als „Landesbeamte" bezeichnet. Diese Unterscheidung beruht hauptsächlich auf dem Umstande daß sie ihr Gehalt aus der Landeskassa beziehen und daß ihre Rechtsverhältnisse selbstständig geregelt sind. Denn wenn auch das Reichsbeamtengesetz vom 31. März 1873 fast ohne Änderung auch für die elsaß-lothringischen Beamten eingeführt worden ist[1]), materiell also ein fast gleiches Recht für beide Arten von Beamten geschaffen scheint, so ist damit doch formell ein besonderes Recht für die Landesbeamten begründet worden; denn das Reichsbeamtengesetz ist damit für Elsaß-Lothringen Landesgesetz geworden; dies zeigt sich auch darin, daß einerseits die späteren reichsgesetzlichen Vorschriften über die Reichsbeamten auf die elsaß-lothringischen Landesbeamten keine Anwendung finden, wenn sie nicht ausdrücklich für dieselben in Geltung gesetzt werden und

1) Ges. v. 23. Dezember 1873 G. Bl. f. E. L. S. 479.

daß andererseits auch im Wege der Landesgesetzgebung die Rechtsvorschriften über die Dienstverhältnisse der Landesbeamten ergänzt und geändert werden können. Dies ist auch in der Tat nach beiden Richtungen hin geschehen[1]).

Seit dieser Zeit gibt es also 2 Gruppen von Reichsbeamten: erstens diejenigen, deren Ernennung, Tätigkeit u. s. w. auf grund des Gesetzes vom 23. Dezember 1873 und seinen späteren Ergänzungen erfolgt; dann diejenigen, deren Rechtsverhältnisse sich auf das Reichsgesetz vom 31. März 1873 stützen. Ein äußerlich unterscheidendes Merkmal der elsaß-lothringischen Landesbeamten und zugleich eine Voraussetzung für diese Eigenschaft besteht darin, daß sie nicht aus der Reichskassa sondern aus der Landeskassa bezahlt werden.

Der Kreis der elsaß-lothringischen Landesbeamten läßt sich aus dem Einführungsgesetz leicht feststellen. Es gehören dazu:

1. Diejenigen Personen, die kraft öffentlichen Auftrags mit der Wahrnehmung elsaß-lothringischer Angelegenheiten betraut sind und aus der Landeskassa ihren Gehalt beziehen;

2. Die Lehrer und Lehrerinen an öffentlichen Schulen, gleichgiltig aus welcher Kassa sie besoldet werden;

3. Nicht dazu gehören demnach alle, die zwar elsaß-lothringische Angelegenheiten besorgen, aber nicht aus der Landeskassa besoldet werden, wie die Bürgermeister und alle Bezirks- und Gemeindebeamten. Außerdem die Geistlichen, die zwar aus der Landeskassa bezahlt werden, aber in keinem staatlichen Dienstverhältnisse stehen.

In der Litteratur begegnet auch das elsaß-lothringische Beamtenrecht verschiedener Beurteilung. Leoni[2]) benützt gerade den Umstand, daß die Ernennung durch den Kaiser erfolgt, dazu, um sie als elsaß-lothringische Staatsbeamte in vollen Gegensatz zu den Reichsbeamten zu stellen. Da nach seiner Lehre der Kaiser „Monarch" von Elsaß-Lothringen ist, so kommt den von ihm in dieser Eigenschaft ernannten Beamten eine ganz andere Qualität zu, als denen, die er auf grund des § 1 des Reichsbeamtengesetzes vom 31. März 1873 ernennt. Diese Ernennung setze voraus, daß das Recht des Kaisers zur Anstellung aus der Reichsverfassung oder einem Reichsgesetze abgeleitet sei. Mit Recht weist dagegen Laband[3]) darauf hin, daß ja gerade das Gesetz vom 9. Juni 1871, auf grund dessen dem Kaiser die Staatsgewalt und damit die Anstellung der Beamten zusteht, ein Reichsgesetz sei[4]).

Loening[5]) bezeichnet die elsaß-lothringischen Beamten zwar als Reichsbeamte, aber nur als mittelbare, wie die Provinzialbeamten mittelbare Staatsbeamten seien. Diese Ansicht findet ihre Erklärung darin,

1) Beispiele siehe bei Laband, a. a. O. S. 235.
2) a. a. O. S. 128 ff.
3) a. a. O. S. 233.
4) Wie Leoni auch Rehm, Annalen 1885 S. 82 ff; Schulze a. a. O. S. 372.
5) Verwaltungsrecht S. 78.

daß Loening das Reichsland selbst als ein korporativ gestaltetes Gemeinwesen ansieht[1]). Hierauf soll nicht weiter eingegangen werden, da auch Loening wenigstens das Prinzip festhält, daß die elsaß-lothringischen Beamten Reichsbeamten sind.

Als unmittelbare Reichsbeamte aber für die speziellen Angelegenheiten Elsaß-Lothringens endlich bezeichnen die elsaß-lothringischen Beamten in Übereinstimmung mit der hier entwickelten Ansicht: Laband[2]), Arndt[3]) und Hänel[4]).

Die Entwicklungsgeschichte Elsaß-Lothringens bewegt sich, wie aus der vorhergehenden Darstellung hervorgeht, um einen festen Punkt, der von der Abtretung des Landes bis auf die Jetztzeit unverrückt geblieben ist: nämlich die Tatsache, daß Inhaber der Souveränität und der Staatsgewalt im Reichsland einzig und allein das deutsche Reich ist. Seine ganze Existenz, sowie die Organisation und die Selbstständigkeit, die es im Laufe der Jahre einem Bundesstaat so ähnlich gemacht haben, daß ein äußerlicher Unterschied fast nicht mehr festzustellen ist, beruhen ausschließlich auf dem Willen des Reiches und dauern nur solange, als es dem Reiche gefällt. Das elsaß-lothringische Volk kann seinen Willen nur soweit zur Geltung bringen, als das Reich dies ihm ausdrücklich oder stillschweigend zugestanden hat. Das Reich hat alle Macht über Elsaß-Lothringen – wie es dieselbe tatsächlich verwertet, das ist eine Frage politischer Erwägung.

Diese Grundsätze bilden besonders bei der Entscheidung der Frage nach der staatsrechtlichen Qualität des Reichslandes einen sichern Weg.

---

1) Ähnlich Schulze S. 372.
2) a. a. O. S. 233 ff.
3) a. a. O. S. 749.
4) a. a. O. S. 831.

II. Teil.

Die staatsrechtliche Stellung.

I. Die Unterscheidungsmerkmale zwischen Staaten und nichtstaatlichen Gebilden.

Kaum ein anderes Gebiet hat in der staatsrechtlichen Litteratur eine so gegensätzliche Beurteilung erfahren, als das Reichsland Elsaß-Lothringen. Alle Begriffe und Einteilungen, welche die Staatsrechtswissenschaft für Länder und Gemeinwesen kennt, wurden auch an Elsaß-Lothringen versucht, ohne daß eine völlig befriedigende Unterbringung desselben gelungen wäre. Verschiedentlich wurde es daher auch unternommen, neue staatsrechtliche Definitionen zu erfinden, die gerade auf das Reichsland passen; sie alle harren noch ihrer allgemeinen Anerkennung. Der Grund dieser Erscheinung ist, daß das Reichsland eine Schöpfung des praktischen Lebens und der politischen Zweckmäßigkeit ist, die sich um die wissenschaftlichen Theorieen wenig gekümmert hat und die es nun ihrerseits der Wissenschaft überläßt, sich mit ihrer Existenz abzufinden. Treffend bemerkt hierüber Seydel[1]): „Den Gebilden des praktischen Lebens gerecht zu werden, gelingt der Wissenschaft nicht immer auf den ersten Anlauf; denn diese Gebilde sind nicht Erzeugnisse theoretischer Betrachtung, sondern des jeweiligen Bedürfnisses und so stehen sie oft da, unregelmäßig, widerspruchsvoll, widerspenstig gegen die Anwendung der Schablone, unfügsam gegen das System. Wenn dann der Jurist daran verzweifelt, mit seinem Vorrat von Begriffen auszureichen, so greift er wohl zu dem besten Auskunftmittel, der neuen Gestaltuug einen neuen Begriff gleichsam auf den Leib zu schneiden. Nicht immer kommt dabei die juristische Logik zum besten weg. So etwa erging es der Staatsrechtslehre, als ihr (mit dem Reichsland) ein Staatengebilde vor Augen gestellt war, das von den bisher bekannten und gewohnten beträchtlich abwich".

Ist Elsaß-Lothringen ein Staat oder ein unter dem Staate stehendes Gebilde; eine Provinz oder ein Kommunalverband, oder ein bloßer staatlicher Verwaltungsbezirk — das sind die Hauptfragen, die der Staatsrechtswissenschaft gestellt sind. — Die Beantwortung wird nicht wenig dadurch erschwert, daß in der Staatsrechtswissenschaft zur Zeit über den Begriff des Staates und insbesondere über die Abgrenzung desselben gegen nichtstaatliche Gebilde noch Unklarheit und Uneinigkeit herrscht.

1) Staatsrechtliche und politische Abhandlungen 1893 S. 12.

Die Entscheidung über die staatsrechtliche Natur eines Landes ist somit wesentlich von der Stellungsnahme zu dieser Frage abhängig. Daher ist es unerläßlich, einen kurzen Überblick über die hier herrschenden Ansichten vorauszuschicken.

Seit Bodin, dem Begründer der modernen Staatslehre, bildet den unmittelbaren oder mittelbaren Ausgangspunkt aller staatsrechtlichen Untersuchungen der Souveränitätsbegriff. Er wird in der neueren Zeit als essentiale des Staatsbegriffes besonders noch von Seydel[1]), Hänel[2]), und Zorn[3]) festgehalten. Darnach ergibt sich als das Kriterium dieser Richtung der Satz: „Alle politischen Gemeinwesen, die souverän sind, sind Staaten; alle andern, die nicht souverän sind, sind keine Staaten".

Was ist nunaber Souveränität? Die Definitionen derselben gehen ebenfalls weit auseinander. Wenn wir von den ältesten Lehren ganz absehen, welche die Souveränität als eine Summe einzelner staatlicher Befugnisse ohne innere Einheit auffaßten, so finden wir als die zumeist angewande Theorie die der höchsten und unabhängigen Macht. „Das Recht, seinen Willen als den höchsten über den Staat geltend zu machen, nennt man Staatshoheit (Souveränität)"[4]), oder „die staatliche Herrschaft ist im Vergleich mit jeder andern Willensmacht oder Herrschaft eine höchste Herrschaft"[5]), oder „Souveränität ist höchste Gewalt"[6]). Waitz[7]) nennt dieselbe die „Einheit der im Staate vorhandenen (lebenden) Kräfte und Vermögen". Dagegen sieht Jellinek[8]) ihr Merkmal in der „ausschließlichen Verpflichtbarkeit durch eigenen Willen". An die Stelle der ausschließlichen Verpflichtbarkeit setzt Rosin[9]) die „ausschließliche Bestimmbarkeit durch eigenen Willen". In einer früheren Abhandlung hat Hänel[10]) in der „Kompetenz — Kompetenz" das Merkmal der Souveränität erblickt. Nach Gareis[11]) ist Souveränität „die Fähigkeit, als Interesse zu bezeichnen, welches Interesse man will, und zur Verfolgung dieses Interesses diejenigen Mittel anzuwenden, welche man will". In langen geistreichen Ausführungen analysiert Preuß[12]) den Souveränitätsbegriff: „Das einzige Subjekt im Bereiche des öffentlichen Rechts, unfähig, Glied einer größeren Gemeinschaft zu sein, und ebenso unfähig,

1) Staatsr. u. pol. Abh. S. 5. ff. — Komentar zur Reichsverf. S. 3.
2) a. a. O. S. 108 ff. bes. 113.
3) Zorn, a. a. O. S. 63 ff.
4) Seydel, Kommentar S. 3.
5) Hänel, a. a. O. S. 108 ff.
6) Zorn, a. a. O. S. 65.
7) Politik S. 17.
8) Die Lehre von den Staatenverbindungen.
9) Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung, Annalen 1883 S. 269 ff.
10) Studien z. deutsch. Staatsrecht I. Die vertragsmäßigen Elemente der deutschen Reichsverfassung. Leipzig 1873.
11) Allgemeine Staatslehre. Hdbuch d. öff. R. I, 1.
12) Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften 1889 S. 100 ff.

engere politische Gemeinwesen zu umschließen, - das ist die souveräne Staatsgewalt". — Man sieht also, daß selbst über den grundlegenden Begriff der Souveränität sich die Meinungen nicht in völliger Uebereinstimmung befinden. Doch enthalten alle Definitionen wenigstens das Moment „des Höchsten, Unabhängigen". Durch den Begriff der Souveränität ist es daher immerhin noch leicht, eine Trennung zwischen Staat und Gemeinde zu machen.

Mit der Preisgabe der Souveränität als wesentliches Begriffsmerkmal des Staates tritt nun erst die Verwirrung in der Unterscheidung zwischen Staat und Kommunalverband ein. Die Veranlassung zur Preisgabe der vollen Souveränität war die Tatsache, daß vielen politischen Gemeinwesen, die selbst bei der weitesten Definition der Souveränität nicht mehr als souverän bezeichnet werden konnten, trotzdem im Sprachgebrauch, wie in Gesetzen, Verfassungen u. s. w. der Name „Staat" gegeben wurde. Das Bestreben nun, diese Tatsache mit der juristischen Konstruktion des Staates zu vereinigen, führte zunächst dazu, eine geteilte, modifizierte, beschränkte und beschränkbare Souveränität anzunehmen. So zuerst Weitz[1]) und jetzt noch Gareis[2]). Da nun aber eine Grenze der Teilbarkeit und Einschränkbarkeit nicht gegeben ist und nicht gegeben werden kann, so ist klar, daß durch diese unsichere Bestimmung eine Unterscheidung zwischen den Gebilden, die noch Staat sind, und solchen, die es nicht mehr sind, schon wesentlich erschwert wird. Die Lehre von der geteilten Souveränität ist, nachdem sie einige Zeit geherrscht hatte, heute von der großen Mehrzahl verworfen und dafür unter völliger Aufgabe der Souveränität als wesentlichen Merkmals des Staates der Versuch gemacht worden, die Unterscheidung zwischen Staat und nichtstaatlichen Gebilden und damit das Wesen des Staates in andere Merkmalen zu suchen.

Da die Unterscheidung von Staat und Kommunalverband hauptsächlich beim Bundesstaat hinsichtlich der einzelnen Gliedstaaten praktisch zu werden pflegt, so ist Gierke[3]) bei seinen Erörterungen direkt vom deutschen Reich selbst ausgegangen. Er wendet die Genossenschaftstheorie auch auf das Verhältnis der Bundesstaaten an: Darnach ist das Subjekt der Staatsgewalt im deutschen Reich der Gesamtstaat und die Einzelstaaten in ihrer Zusammengehörigkeit. Die Fähigkeit, genossenschaftlicher Mitträger der souveränen Totalgewalt zu sein, ist es also, was den Staat vom Kommunalverband scheidet. Wann und unter welchen Voraussetzungen aber diese Fähigkeit als gegeben anzunehmen ist, ist noch eine offene Frage.

Den speziellen Fall des deutschen Reiches nimmt auch Loening[4]) an. Darnach unterscheiden sich die Gliedstaaten von bloßen Kommunalverbänden

1) Grundzüge der Politik, Kiel 1862.
2) Allg. Staatslehre S. 31.
3) Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft. In Schmollers Jahrb. für Gesetzgebung, Verwaltung u. Volkswirtschaft VII. Jahrgg. 1883. S. 1157 ff.
4) Verwaltungsrecht Leipzig 1884. S. 33, 34.

dadurch, daß sie nicht Organe des Reiches sind, nicht im Auftrag desselben handeln, sondern einen eigenen selbstständigen Wirkungskreis und eine ihnen verfassungsmäßig zustehende Staatsgewalt haben.

Diese Ansicht stimmt mit derjenigen Labands[1]) überein, daß „Staaten eine öffentlich rechtliche Herrschaft kraft eigenen Rechts haben, nicht durch Uebertragung, nicht als Organe, deren sich eine höhere Macht zur Erfüllung ihrer Aufgaben, zur Durchführung ihres Willens bedient, sondern als selbstständige Rechtssubjekte mit eigener Rechtssphäre, mit eigener Willens- und Handelsfreiheit". — „Wenn die Gemeinde befugt ist, mit Rechtskraft (Erzwingbarkeit) zu befehlen, und ihre Befehle nötigenfalls mit Gewalt durchzuführen, so handelt sie im Namen und Auftrag des Staates, in Stellvertretung oder kraft Delegation desselben; es ist nicht ihr eigenes Recht, sondern ein fremdes, welches sie geltend macht". — „Unwandelbar feststehend und bei jedweder Abgrenzung der Zwecke und Aufgaben gleichbleibend ist der Satz, daß der Staat das Recht hat, freien Personen mit zwingender Gewalt zu befehlen, die Gemeinden dagegen nicht..... Das ist demnach der feste Punkt zur begrifflichen Unterscheidung von Staat und Gemeinde". Diese Theorieen haben ihre Hauptgegner in Rosin[2]) und Rosenberg[3]) Ersterer wendet ein: „Es ist unrichtig, den Gegensatz des eigenen Rechts in dem abgeleiteten und übertragenen Recht zu finden derart, daß nur derjenige Inhaber eines Rechtes eigenberechtigt wäre, in dessen Person das Recht zuerst entstanden wäre. Der Eigentümer, der sein Recht derivativ erworben hat, ist nicht weniger Eigentümer zu eigenem Recht als der originäre Erwerber.... ".

Rosin[4]) selbst und Brie[5]) sehen den Unterschied zwischen Staat und Kommunalverband in der Verschiedenheit ihrer Zwecke. Nach Rosin verfolgt nur der Staat die Aufgabe, „die nationalen, dem Gesamtvolk in natürlicher Gemeinschaft eigenen Interessen zu realisieren; dagegen ist Zweck der Ortsgemeinde die Befriedigung der auf dem örtlichen Zusammenwohnen und der nachbarlichen Lage der Grundstücke beruhenden Gemeindebedürfnisse". — Nach Brie soll der Staat den Zweck haben, alle vernünftigen Interessen seiner Glieder zu fördern, die Ortsgemeinde hingegen nur bestimmte örtliche Interessen. Dem soll die Verschiedenheit der Zuständigkeit entsprechen, die beim Staat unbeschränkt, bei den Ortsgemeinden nur beschränkt sein soll[6]). Eine Widerlegung dieser Theorieen geben Laband[7]): „Der Zweck, welchem ein Rechtsinstitut dient, liegt jenseits seines Begriffs" und Preuß[8]): „So wenig man

1) a. a. O. S. 59, 61 ff.
2) a. a. O. S. 277.
3) Staat, Souveränität u. Bundesstaat. Annalen 1905 S. 276 ff.
4) a. a. O. S. 291.
5) Theorie der Staatenverbindungen. Heidelberg 1886, S. 3, 4, 6, 12.
6) Vergl. dazu auch Hamburger: Die staatsr. Besonderheiten des Reichslandes E. L. Breslau 1901. S. 43.
7) a. a. O I. S. 63.
8) a. a. O. S. 80.

in den wissenschaftlichen Begriff einer Pflanze den Zweck, dem Menschen Nahrung u. s. w. zu liefern aufnehmen wird, so wenig gestattet der Geist der modernen Wissenschaft die Aufnahme des Zweckes in den Staatsbegriff". Rosenberg[1]) weist endlich nach, daß die Definitionen nicht auf alle Staaten, sondern nur auf einen Teil derselben paßen.

Eine Reihe verschiedener Theorieen hat Jellinek über den juristischen Unterschied zwischen Staat und Kommunalverband aufgestellt. Seine jüngste Theorie bzeichnet als die wesentlichen Elemente des Staates eigenes Gebiet, eigene Angehörige, eigene Herrschaftsgewalt und eigene Organisation.

Eine Reihe anderee Schriftsteller finden das charakteristische Merkmal des Staates wieder in anderen Eigenschaften desselben, so Preuß[2]) darin, daß der Staat Gebietshoheit besitzt, die Gemeinde nicht.

Stoeber[3]) erkennt den generischen Unterschied zwischen Staat und Verwaltungskörper in der Verschiedenheit der Rechtsfähigkeit beider: Der Staat ist das völkerrechtsfähige politische Gemeinwesen: der Verwaltungskörper hat keine Völkerrechtsfähigkeit.

Auch Rehm[4]) nennt den Staat eine juristische Person des Völkerrechts. Er läßt aber, jedenfalls um seiner Theorie, daß Elsaß-Lothringen ein Staat ist, gerecht zu werden, selbst Ausnahmen hievon zu.

Letzteren allen weist Rosenberg[5]) die Unvollständigkeit und Unzulänglichkeit dieser Unterscheidungsmerkmale nach.

Rosenberg[6]) hat nun selbst in jüngster Zeit unter eingehender Würdigung der bis jetzt aufgestellten Theorieen eine neue Definition des Staatsbegriffes gegeben: „Der Staat ist eine selbstständige Gebietskörperschaft".

Er erläutert diese Definition näher: „Staat ist diejenige Gebietskörperschaft, welche Verfügungsrecht über ihr Gebiet, Herrschaftsgewalt über die Bewohner ihres Gebiets, Autonomie in Verfassungsangelegenheiten und Rechtsfähigkeit in völkerrechtlichen Beziehungen besitzt. Gebietshoheit, Personalhoheit, Verfassungshoheit, und völkerrechtliche Persönlichkeit sind die wesentlichen Merkmale, welche den Staat vom Kommunalverbande unterscheiden".

Eine Gebietskörperschaft, d. h. ein begrenzter Kreis von Menschen auf einem begrenzten Teil der Erdoberfläche unter einer Herrschaftsgewalt, wird zum Staat, wenn alle diese angeführten Momente hinzutreten. Das Vorhandensein nur eines oder mehrerer dieser Momente genügt nicht, um eine Gebietskörperschaft mit Sicherheit als Staat gegenüber andern Gebietskörperschaften abzugrenzen.

1) Staatsfragmente, Festgabe 1896 S. 266 - 269. Allg. Staatslehre 1900 S. 597 - 604. — Dagegen wenden sich insbes.: Rosin, a. a. O. S. 266 - 280. Brie in Grünhuts Zeitschrift XI S. 98 ff. — Laband a. a. O. I, S. 61. — Rehm, Allg. Staatlehre S. 114.
2) a. a. O. S. 406.
3) a. a. O. S. 637.
4) Allg. Staatslehre S. 28 - 31. ff.
5) Annalen 1905 S. 276. ff.
6) Ebenda S. 281.

Die Theorie Rosenbergs verdient wegen ihrer Vollständigkeit und erschöpfenden Behandlung der Frage, sowie wegen der Eröffnung der Möglichkeit, die bestehenden politischen Gemeinwesen mit Sicherheit und den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend nach ihrer staatsrechtlichen Qualität einteilen zu können, entschieden den Vorzug vor allen bisherigen Theorieen.

Auch für die Frage nach der staatsrechtlichen Natur Elsaß-Lothringens wird sie von Ausschlag sein.

II. Kritik der einzelnen Ansichten über die staatsrechtliche Stellung des Reichslandes.

A. Elsaß-Lothringen — ein Staat.

1. Seydel.

Für die Staatennatur Elsaß-Lothringens ist am überzeugtesten Seydel eingetreten. Er sagt[1]): Von zwei Dingen ist nur eines möglich; entweder ist Elsaß-Lothringen ein Staat oder es ist Teil eines Staates. Da es nach dem Reichsgesetze (vom 9. Juni 1871) mit dem deutschen Reiche vereinigt wird, das letztere aber ein Bund, eine Verbindung von Staaten ist, so muß das Reichsland, wenn es zum Bunde als solchem gehören soll, notwendig ein Staat sein. Gesetz und Begründung sprechen von einer Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen. Eine Staatsgewalt setzt aber das Vorhandensein eines Staates voraus. Der Begriff des Staates trifft auch für das Reichsland vollkommen zu. Alle Begriffsmerkmale: Volk, Gebiet, höchste Gewalt, sind gegeben. Die Souveräne von Elsaß-Lothringen sind die verbündeten Souveräne Deutschlands; denn ihnen wurde von dem bisherigen Inhaber der Staatshoheit die Souveränität abgetreten".

Die Seydelsche Theorie basiert also auf dem Grundgedanken, daß das deutsche Reich ein Staatenbund sei; den Begriff des Bundesstaates hält Seydel als einen wissenschaftlich unmöglichen, da er mit dem Wesen des Staates, den er als die Vereinigung der Menschen eines Landes

1) Kommentar S. 39. — Staatsrechtl. u. pol. Abhandlungen 1893 S. 70.

unter einem höchsten (souveränen) Willen definiert, im Widerspruch stehe. Hievon ausgehend läßt die logische Konsequenz allerdings keine andere Lösung über, als auch in Elsaß-Lothringen einen Staat und zwar einen Teil eines Staatenbundes zu erblicken, sofern dasselbe einen Bestandteil des deutschen Reiches bilden soll; denn es ist schlechthin unmöglich, Provinzen eines Staatenbundes annehmen zu wollen, da ja der Staatenbund als solcher keine unmittelbare Herrschaftsgewalt besitzt. Der Souverän des Staates Elsaß-Lothringen sind die verbündeten Souveräne Deutschlands; er ist also keine Monarchie sondern eine Pleonarchie.

Die Seydelsche Lehre hat den unbestreitbaren Vorteil, daß sie in durchaus folgerichtiger Deduktion und einfacher Klarheit zu dem angegebenen Schlusse gelangt. Nun aber besteht heutzutage in der Staatsrechtswissenschaft kein Zweifel mehr über die Berechtigung des Bundesstaatsbegriffes und ebenso unbestritten ist die Tatsache, daß das deutsche Reich ein Bundesstaat ist. Zu dieser Erkenntnis gelangte man sofort, als man die Souveränität, jenen unglücklichen Begriff, der sich jahrhundertelang bestimmend in der Staatsrechtswissenschaft erhalten hat, als wesentliches Merkmal des Staates aufgab. Auch der Bundesstaat ist normaler Weise ein Bund von Staaten, der sich aber dadurch vom Staatenbund unterscheidet, daß er unmittelbare Herrschaft über die Bundesangehörigen und Hoheitsrechte über die Einzelstaaten ausübt. Das deutsche Reich als Bundesstaat ist eine juristische Persönlichkeit und die Reichsgewalt, die allerdings den verbündeten Staaten gemeinsam zusteht, hebt sich trotzdem scharf als selbstständige Herrschaftsmacht von den einzelnen Staatsgewalten ab. Es läßt sich nun auch theoretisch sehr wohl denken, daß dieser selbstständigen Zentralgewalt auch Gebiete unterworfen sind, die nicht Staaten sind. Der Bundesstaat ist der weiter ausgebildete Begriff, der vom Staatenbund zum Einheitsstaat überleitet: er fordert nicht mehr mit Notwendigkeit die Staatennatur seiner Bestandteile. Stoeber[1]) sagt hierüber: „Die Möglichkeit einer gemischten Staatsform leugnen, hieße die Symmetrie zum Grundsatz alles Seienden erheben und das Leben in abstrakte Formen zwängen, anstatt letztere dem wirklichen Leben anzupassen. . . . . Aus der Einfügung eines Reichslandes in das deutsche Reich folgt lediglich, daß letzteres kein reiner Bundesstaat, sondern ein Bundesstaat mit einem Stück Einheitsstaat ist".

Mit der Seydelschen Theorie stehen auch die tatsächlichen Verhältnisse im Widerspruch. Aus den Motiven zum Vereinigungsgesetz vom 9. Juni 1871 läßt sich ersehen, daß es nicht in der Absicht der verbündeten Regierungen gelegen ist, einen neuen Bundesstaat Elsaß-Lothringen zu bilden. In Ziffer I der Motive[2]) heißt es: „Das von Frankreich abgetretene Gebiet ist nicht bestimmt, einen mit eigener Staatshoheit bekleideten, selbstständigen Bundesstaat zu bilden; die Landeshoheit über dasselbe ruht im Reiche". Dieser Satz bildete auch den Richtpunkt der

1) a. a. O. S. 656.
2) Annalen 1871 S. 848.

ganzen Reichstagverhandlungen über diesen Gesetzentwurf. Sowohl von seiten der Regierungsvertreter[1]) als von der Mehrzahl der Abgeordneten wurde wiederholt betont, daß es nicht angehe, aus den eroberten Gebieten einen eigenen Staat zu bilden. Die Behauptung Seydels also, daß im Reichstag niemand zu sagen gewußt habe, was eigentlich Elsaß-Lothringen sei, ist nur daher zum Teil richtig. Eine positive Bestimmung der staatsrechtlichen Natur Elsaß-Lothringens ist allerdings nicht gegeben worden. Der Gesetzgeber beabsichtigte eben nur ein Provisorium zu schaffen. In negativer Hinsicht aber ist aus den ganzen Verhandlungen sicherlich soviel zu entnehmen, daß dieses gedachte Provisorium zum mindesten keinen Staat und zum wenigsten einen Bundesstaat (= Mitglied eines Bundes) aus Elsaß-Lothringen schaffen sollte. Auch aus dem Wortlaut des Gesetzes kann dies nicht gefolgert werden; sollte dies der Fall sein, so hätte es der Gesetzgeber an einer präzisen Fassung sicherlich nicht fehlen lassen.

Seydel sucht die Staatsnatur Elsaß-Lothringens des weiteren dadurch zu beweisen, daß seine allgemeine Definition des Staates überhaupt: Volk, Gebiet, höchste Gewalt, auch auf Elsaß-Lothringen zutrifft und schließt daraus, daß Gesetz und Begründung von einer Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen sprechen, auf das Vorhandensein eines Staates. Auch mit dieser Deduktion steht Seydel vereinzelt, sie kann in der heutigen Staatsrechtswissenschaft, wo die Lehre von der Persönlichkeit des Staates allgemein anerkannt ist, keine Geltung mehr beanspruchen. Die Ausführungen Jellineks[2]) über die Staatspersönlichkeit geben die maßgebenden Anschauungen wieder: „Das erste juristisch wesentliche Merkmal des Staates ist seine Eigenschaft als Persönlichkeit. Diese besitzt er, weil er einen einheitlichen Willen hat. Die Persönlichkeit des Staates ist keine fingierte..... Der Staat ist ein von physischen Personen getragener, jedoch von ihnen sich loslösender und zu einer selbstständigen Einheit verdichteter Wille. — Die Erfassung des Staates als Person ist der Grund- und Eckstein des Staatsrechtes. — Die Staatspersönlichkeit hat als solche einen selbstständigen Willen; er ist wie aller Wille Macht, Gewalt. Die Staatsgewalt ist der physische und psychische Veränderungen wirkende Staatswille". — Seydel leugnet die Persönlichkeit des Staates, wenn er in seinem bayerischen Staatsrecht sagt: „Herrscher und Staat sind voneinander geschieden wie Subjekt und Objekt". Nach dieser Auffassung ist es natürlich gleichgiltig, wer die Staatsgewalt übt und auf welcher Grundlage sie ruht. So ist auch bei Elsaß-Lothringen das Objekt, Gebiet und Volk, gegeben. Dazu tritt nun ein souveränes Subjekt — die verbündeten deutschen Souveräne — und ein Staat ist entstanden. Diese Folgerung ist unmöglich, wenn man davon ausgeht, daß nur der Staat selbst und nicht sein „Souverän" Subjekt der Staatsgewalt sein kann; schon das Wort „Staatsgewalt" verrät sein logisches Subjekt, den Staat.

1) Vergl. Annalen 1871 bes. S. 900 u. f. w.
2) Gesetz und Verordnung S. 192 ff.

Die Bestimmung des Gesetzes vom 9. Juni 1871, daß Art. 3 der Reichsverfassung, welcher von dem gemeinsamen Indigenat für ganz Deutschland handelt, sofort eingeführt werde, gibt Seydel ebenfalls Veranlassung, hieraus die Staatennatur des Reichslandes zu folgern[1]). „Will man Elsaß-Lothringen nicht als Staat gelten lassen, so hat man seinen Einwohnern (mit der Einführung dieses Artikels) nichts gegeben; denn dann haben sie ja auch die Staatsangehörigkeit nicht, ohne die ein Reichsindigenat nicht denkbar ist. Man hätte dann einen Artikel für wirksam erklärt, der seinerseits sagt, daß er in diesem Falle nicht wirken kann. Hat man aber den Elsaß-Lothringern das Reichsindigenat geben wollen und gegeben, dann hat man erklärt, daß ihr Land ein Staat sei — und das ist es auch in Wahrheit". Zum Verständnis dieser Ausführungen ist es nötig, die Seydelsche Ansicht über das Reichsindigenat kurz kennen zu lernen. Er schreibt[2]): „daß dies kein Indigenat im gewöhnlichen Wortsinn ist, ist sicher; denn es ist kein staatsrechtliches, sondern ein völkerrechtliches Wesen, dem der Einzelne gegenüber steht, eine wechselseitige Begünstigung, die vertragsmäßig festgestellt und innerhalb der einzelnen Staaten verfassungsgesetzlich ist..... Ein gemeinsames Bürgerrecht kann man nur geben, wenn man einen gemeinsamen Staat gibt". — Es ist immer der gleiche Begriff, von dem Seydel ausgeht: Staatenbund. Auch diese Argumentation widerlegt sich daher mit der Unrichtigkeit des ganzen staatsrechtlichen Aufbaues des deutschen Reiches.

2. „Das Recht der Wiedergewonnenen".

Eine ganz eigenartige Stellung vindiziert der anonyme Verfasser der Broschüre: „Das Recht der Wiedergewonnenen"[3]) dem deutschen Reichslande. Auch er legt demselben den Charakter eines Staates bei. Während aber Seydel dann die weitere Konsequenz daraus zieht und das Reichsland als Bundesstaat, als Glied des deutschen Reiches betrachtet, sieht der Verfasser von „Das Recht der Wiedergewonnenen" in Elsaß-Lothringen überhaupt gar keinen Bestandteil des deutschen Reiches.

Seine Ausführungen lauten im wesentlichen[4]): „Das Reich hat die Souveränität über Elsaß-Lothringen; der Kaiser übt sie im Namen des Reiches aus. Kaiser und Reich zusammen sind die Souveräne über Elsaß-Lothringen, wie der König von Preußen der Souverän ist von Preußen. Ein Souverän und ein von gesellig beisammen lebenden Menschen bewohntes Land, über welches die Souveränität ausgeübt wird, machen aber zusammen einen Staat aus. Eine Provinz des deutschen Reiches kann Elsaß-Lothringen nicht sein, sowenig als das Königreich Preußen eine Provinz des Königs von Preußen ist. Das Reich hat keine Provinzen, sondern nur unter ihm stehende Einzelstaaten.....

1) Staatsr. u. pol. Abh. S. 73.
2) Staatsr. u. pol. Abh. S. 65.
3) Berlin 1883. (anonym.)
4) 3. Abschnitt.

Und wenn andere Bundesstaaten des deutschen Reiches wie Elsaß-Lothringen der eigenen Staatshoheit entkleidet wären, so wären auch sie keine Provinzen des Reichs, sondern Provinzen des durch sie vergrößerten Reichslandes. Nur wenn alle Einzelstaaten ihrer eigenen Staatshoheit verlustig gingen, dann wären alle diese Staaten, wie Elsaß-Lothringen, Provinzen des Reichs als Einheitsstaat, nicht mehr eines Bundesstaates. ... Da das Reichsland weder eine Provinz noch ein Einzelstaat ist, so ist es ein selbstständiger Staat, aber ein Staat nicht im Reiche, sondern unter dem Reiche, welches das Subjekt der Souveränität ist.... Vom rein staatsrechtlichen Gesichtspunkt aus trägt daher das Reichsland alle Merkmale eines selbstständigen Staates an sich, vom speziell bundesrechtlichen Gesichtspunkt aus ist es allerdings, wie so vieles andern an ihm und in ihm eine Anomalie".

Dieser Gedankengang wird später weitergeführt, wenn es heißt[1]: „Da ein Bundesstaat, wenigstens nach europäischen Begriffen, sich nur aus Gliedstaaten zusammensetzt, also in seinen Grenzen kein anderes Gebiet, als die Gebiete der Gliedstaaten umfassen kann, so wird man Elsaß-Lothringen innerhalb der Grenzen des Reichs als eines Bundesstaates vergeblich suchen. Wohl lag es in der Absicht der angeführten Gesetze, Elsaß-Lothringen in irgend einer Form zu einem Teile des Bundesgebiets zu machen, aber bis jetzt entspricht die Tat dem Willen nicht. In Wirklichkeit steht Elsaß-Lothringen heute noch außerhalb oder vielmehr unterhalb des Reiches. Sein Souverän ist selber ein Staat und darum ist es ein unterirdisches Staatengebilde, das dem Reiche als Fußgestell dient und auf die Erfüllungen der Verheißungen harrt, welche ihm die citierten Gesetze gegeben haben. Die eigentlich von der Verlegenheit erfundene Bezeichnung „Reichsland" trifft ziemlich genau das staatsrechtliche Wesen von Elsaß-Lothringen; es ist ein Reichsland, ein Land des deutschen Reiches, welches dem deutschen Reiche angehört, aber nicht zum deutschen Reiche gehört. — Die Souveränität über Elsaß-Lothringen ruht im Reiche — hieraus folgt, daß Elsaß-Lothringen im Bundesrat nicht durch eigene Bevollmächtigte vertreten werden kann, weil es sonst doppelt vertreten wäre, und daß es im Reichstag nicht nur doppelt vertreten ist, sondern auch durch seine Reichstagsabgeordneten Teil an der Gesetzgebung des Reiches nimmt, mithin seinem Souverän Gesetze giebt".

Was zunächst die Definition des Begriffes „Staat" durch den Verfasser anlangt, so trennt auch er scharf Subjekt und Objekt der Staatsgewalt. Außer Land und Leuten ist die Souveränität zum Wesen des Staates notwendig, aber auch genügend. Sind nach dieser Anschauung daher für Elsaß-Lothringen alle Merkmale eines Staates gegeben, so ist allerdings für die Annahme einer Provinz kein Platz mehr; denn es ist folgerichtig zuzugeben, daß ein Land nicht Provinz seines Souveräns sein kann - oder um im Vergleiche des Verfassers zu sprechen:

1) 4. Abschnitt.

daß z. B. das Königreich Preußen nicht Provinz des Königs von Preußen sein kann. Insoweit in dieser Beziehung die Ansicht des Verfassers mit der Seydels übereinstimmt, sprechen gegen sie die gleichen Gründe, die gegen die Seydelsche Theorie geltend gemacht worden sind.

In der Folge verläßt der Verfasser den Seydelschen Ideengang, indem er das deutsche Reich nicht mehr als Staatenbund, sondern als Bundesstaat betrachtet. Sein Bundesstaatsbegriff aber entspricht nicht der Entwicklung, den derselbe im Laufe der Zeit genommen hat. Er läßt, wenn man so sagen darf, die Elastizität desselben vermissen, wodurch gerade es der heutigen Staatsrechtswissenschaft ermöglicht wird, sich mit vielen Gebilden des heutigen staatlichen Lebens in befriedigender Weise auseinanderzusetzen. Es ist auch bei der Kritik der Seydelschen Lehre bereits darauf hingewiesen worden, daß sich die Möglichkeit recht wohl denken läßt, daß ein Bundesstaat auch nichtstaatliche Gemeinwesen in sich begreift, insofern diese nicht das vorherrschende Element bilden.

Auf solche Weise ist der Verfasser, der einerseits Elsaß-Lothringen doch nicht als Bundesstaat, andererseits auch nicht als Provinz anerkennen will, zu der gekünstelten Konstruktion gekommen, in Elsaß-Lothringen einen selbstständigen Staat außerhalb bezw. unterhalb des deutschen Reiches zu erblicken. Nun ist es aber nach den Ausführungen des Verfassers durchaus nicht recht klar, wie man sich das Verhältnis dieses selbstständigen Staates Elsaß-Lothringen zum deutschen Reiche als solchem, als Bundesstaat, denken soll. Der Verfasser legt dem Reiche 2 Gewalten bei: Die verfassungsmäßige Reichsgewalt über die Bundesstaaten und dann zusammen mit dem Kaiser die Souveränität über Elsaß-Lothringen. Hiemit wird wiederum dem Kaiser eine Stellung gegeben, die aus nichts gerechtfertigt wird: einerseits ist er nur Organ des Reiches, andererseits Mitträger der Souveränität. Diese Ausführungen tragen nur dazu bei, den Begriff des Bundesstaates sowohl wie besonders den des Reichslandes noch verworrener zu gestalten.

Wenn diese Theorie nicht schon an sich unnatürlich wäre, dann stünde sie doch in grassem Widerspruch mit den gesetzlich geregelten Verhältnissen. Wir stehen positiven Rechtsquellen gegenüber, den Gesetzen vom 9. Juni 1871 und 23. Juni 1873. § 1 des Gesetzes vom 9. Juni 1871 sagt ausdrücklich: „.... werden mit dem deutschen Reiche vereinigt". Diese Ausdrucksweise ist doch wohl kaum anders aufzufassen, als daß sie Bestandteile des deutschen Reichs, des Bundesstaates, werden sollen — und dafür sprechen auch mit aller Deutlichkeit die Motive und die Reichstagsverhandlungen. Durch das Gesetz vom 23. Juni 1873 wurde außerdem die Reichsverfassung eingeführt und damit das Band zwischen Reich und Elsaß-Lothringen vollständig geknüpft. Nur in einem Falle könnte man daher dazu gelangen, dem Reichslande den Charakter eines Bestandteiles des deutschen Reiches, eines Gebietes innerhalb der Reichsgrenzen abzusprechen: Wenn nämlich eine logische Unmöglichkeit, ein Denkfehler des Gesetzgebers sich nachweisen ließe,

wenn es begrifflich unmöglich wäre, daß ein Bundesstaat nicht auch nichtstaatliche Gebilde umfaßt. Besteht aber eine solche Unmöglichkeit nicht — und sie besteht in der Tat nicht, wie schon nachgewiesen worden ist, — dann müssen wir eben unsere staatsrechtlichen Begriffe mit dem positiven Recht in Einklang setzen, nicht aber verlangen, daß das letztere irgend einer abweichenden Auffassung weiche.

Die Konstruktion des Verfassers ist zudem auch nicht im stande, das staatsrechtliche Verhältnis des Reichslandes von einem einheitlichen Gesichtspunkte aus zu bestimmen. Während die Absicht des Verfassers offensichtlich dahin geht, Anomalieen zu vermeiden, muß er schließlich doch wieder mit solchen arbeiten; denn sonst gelingt es ihm nicht, zu erklären, daß das elsaß-lothringische Volk im deutschen Reichstage durch seine eigenen Abgeordneten vertreten ist. Er sieht darin eine doppelte Vertretung. Wenn es nun auch selbstverständlich ist, daß Elsaß-Lothringen nicht im Bundesrate eigene Bevollmächtigte haben kann[1]), da der Bundesrat die Versammlung der Regierungen der deutschen Staaten ist, — die Regierung des Reichslandes wird aber vom deutschen Reiche selbst geführt, — so liegt die Sache beim Reichstag doch ganz anders. Der Reichstag ist die Vertretung des gesamten deutschen Volkes. Dazu zählen auch die Bewohner Elsaß-Lothringens; auch sie genießen das Staatsbürgerrecht im deutschen Reiche. Dies ist die Folge des § 2 Abs. 3 des Gesetzes vom 9. Juni 1871. Die Wählbarkeit zum deutschen Reichstag war dann die selbstverständliche Wirkung der völligen Einführung der Reichsverfassung. Das Wahlrecht der Elsaß-Lothringer zum Reichstage enthält auch keinen Anteil an der Reichsgewalt selbst, sondern nur an der konstitutionellen Beschränkung der Reichsgewalt. — Diese Verhältnisse werden freilich verkannt, wenn man in der erwähnten Gesetzen nur Versprechungen und nicht positives Recht sieht.

3. Rosenberg.

Wieder einer anderen Beweisführung dafür, daß Elsaß-Lothringen ein Staat ist, folgt Rosenberg in seiner Abhandlung: „Die staatsrechtliche Stellung von Elsaß-Lothringen“[2]). Er sucht darzutun, daß das Reichsland in der Zeit nach der Abtretung von Frankreich bis zu seiner Vereinigung mit dem deutschen Reiche, d. i. vom 2. März bis 28. Juni 1871 ein Staat gewesen ist und daß an dieser Stellung sowohl das Vereinigungsgesetz vom 9. Juni 1871 wie alle folgenden auf Elsaß-Lothringen bezüglichen Reichsgesetze nichts geändert haben. Als die Erfordernisse eines Staates bezeichnet Rosenberg: ein Herrschaftssubjekt, ein Herrschaftsobjekt, — Gebiet und Menschen — und selbstständige Herrschaftsrechte des Herrschaftssubjektes über das Herrschaftsobjekt. Diese Definition auf Elsaß-Lothringen gleich nach seiner Abtretung angewendet, führt

1) Vergl. oben S. 31.
2) a. a. O. S. 33 ff.

Rosenberg zu dem Schluß, daß Elsaß-Lothringen in dieser Zeit alle Erfordernisse eines Staates besessen habe: Ein Herrschaftssubjekt, nämlich die 25 verbündeten deutschen Staaten, ein Herrschaftsobjekt, das Reichsland in der durch die Friedensverträge bestimmten Begrenzung, und selbstständige Herrschaftsrechte; denn die verbündeten Regierungen hatten ja die volle Souveränität über Elsaß-Lothringen, die ihnen durch die Friedensverträge von Frankreich abgetreten war.

Der Verfasser fährt fort:[1] „Es ist vollständig irrig, wenn in einer Entscheidung des Reichsgerichts vom 26. April 1888 behauptet wird, Elsaß-Lothringen sei erst durch das Gesetz vom 9. Juni 1871 als kommunales Ganze zusammengefügt worden; zwischen den einzelnen Teilen des heutigen Reichslandes bestand schon vor der Abtretung von Frankreich ein staatlicher Zusammenhang. Durch die Abtretung ist lediglich der staatliche Zusammenhang mit dem heutigen Frankreich zerissen worden, nicht aber der staatliche Zusammenhang zwischen den einzelnen Teilen des heutigen Reichslandes. Durch die Trennung von Frankreich ist ferner lediglich das bisherige Staatsoberhaupt und die verfassungsmäßige Beschränkung des bisherigen Staatsoberhauptes hinweggefallen; die ganze übrige Rechtsordnung ist bestehen geblieben. — In der Zeit vom 2. März bis 28. Juni 1871 sind endlich auch Gesetze in Elsaß-Lothringen erlassen worden. Wo aber ein Gesetz ist, da muß auch ein Gesetzgeber sein und wo ein Gesetzgeber ist, da muß auch ein Staat sein". — und weiter:[2] „Der Eintritt Elsaß-Lothringens in das deutsche Reich hat die Landesstaatsgewalt, die den verbündeten Regierungen zusteht, nicht beseitigt; er hat lediglich die Wirkung gehabt, daß die Souveränität von der Landesstaatsgewalt auf die Reichsstaatsgewalt übergegangen ist. Die Einführung der Reichsverfassung hat lediglich die Wirkung gehabt, daß die zur Kompetenz des Reiches gehörigen Rechte nunmehr auf grund der Reichsverfassung, die nicht zur Kompetenz des Reichs gehörigen nach wie vor auf grund des Versailler Vertrages vom 26. Februar 1871 ausgeübt werden".

Auch Rosenberg geht nicht soweit, dem Reichslande die gleiche Stellung wie den Bundesstaaten einzuräumen; er nennt dasselbe vielmehr einen „Vasallenstaat" im Gegensatz zu den Gliedstaaten des deutschen Reiches. Beide unterscheidet er dadurch, daß die Gliedstaaten Anteil an der Oberstaatsgewalt haben, die Vasallenstaaten nicht. Gleichwohl sei der Vasallenstaat ein wirklicher Staat, und wenn derselbe auch keinen Anspruch auf Gleichberechtigung mit den Gliedstaaten im Reiche habe, so habe er doch Anspruch auf Existenz, d. h. er kann von dem Oberstaat nicht beliebig vernichtet werden. Dies folge daraus, daß er als Staat Ursprung und Voraussetzung der Rechtsordnung ist, nicht ein Produkt derselben; er kann also durch die von ihm geschaffene Rechtsordnung nicht beseitigt werden.

---

1) a. a. O. S. 35 ff.
2) a. a. O. S. 40.

Wenn wir nun auf die kritische Würdigung dieser Deduktion und ihrer Konsequenzen näher eingehen, so bietet vor allem die rechtliche Folge, die Rosenberg an die Abtretung Elsaß-Lothringens knüpft, Anlaß zur Gegenäußerung. Es ist schon erwähnt worden[1]), daß der staatliche Zusammenhang, den die französischen Gebietsteile, die jetzt das Reichsland bilden, unter sich hatten, nur solange denkbar war, als das zusammenhaltende Element, d. i. die französische Staatsgewalt, der sie unterworfen waren, bestand. Während ihrer Zugehörigkeit zu Frankreich hatten gerade die Gebiete, die heute Elsaß-Lothringen bilden, nicht die geringste staatliche Selbstständigkeit; sie waren Verwaltungsobjekte des französischen Staates, die von demselben nach Belieben behandelt werden konnten und behandelt wurden; sie waren bloße Departemens und bei ihrer Abtretung sind nicht einmal die Departemensgrenzen eingehalten wurden, sondern die Abgrenzung erfolgte mitten durch das Departementsgebiet. Mit der Lostrennung von der französischen Staatsgewalt ist Elsaß-Lothringen weiter nichts gewesen, als ein geographischer Begriff, ein Rumpf ohne Kopf. Herrenloses Land ist es allerdings nicht geworden; denn an Stelle des einen Herrn traten sofort 25 andere. Wenn nun Rosenberg als Folge der Abtretung den Übergang der Souveränität und Staatsgewalt von Frankreich an das deutsche Reich ansieht, so wäre das nächstliegende doch gewesen, auch den abgetretenen Gebieten den Charakter zu belassen, den sie unter der französischen Staatsgewalt hatten, nämlich den von Verwaltungsbezirken; denn das deutsche Reich als solches ist doch ein wirklicher Staat, der wohl in der Lage ist, unmittelbare Gewalt auszuüben.

Wenn das Reichsland gleich nach der Abtretung ein Staat war, dann müßte auch eine elsaß-lothringische Staatsgewalt vorhanden gewesen sein. Diese spricht Rosenberg allerdings dem Reiche zu, aber so, daß sie rechtlich von der Reichsstaatsgewalt über die Einzelstaaten zu scheiden ist. Bis zum Vereinigungsgesetze vom 9. Juni 1871 waren beide Gewalten souverän; dieses Gesetz bewirkte, daß auch die Souveränität, welche die Landesstaatsgewalt seither besessen hat, auf das Reich überging; denn da Elsaß-Lothringen ein Bestandteil des deutschen Reiches geworden, die Einzelstaatsgewalten aber der Reichsgewalt unterworfen sind, so ist auch die elsaß-lothringische Staatsgewalt der Reichsgewalt unterworfen worden. Als Resultat ergibt sich das allerdings wohl nur in der Theorie zu konstruierende Verhältnis, daß in einem Subjekt, dem Reiche, zwei Staatsgewalten vereinigt sind, die sich selbst über- bezw. untergeordnet sind.

Daran ändert wenig, daß Rosenberg dem Reichslande nicht die Stellung eines Bundesstaates, sondern nur eines Vasallenstaates einräumt. Der Begriff des Vasallenstaates, so wie ihn Rosenberg aufstellt, nähert sich schon dem des bloßen Verwaltungsbezirkes. Er unterscheidet sich davon aber noch dadurch, daß der Vasallenstaat ein Recht auf Existenz

1) Vergl. oben Seite 15.

hat. Aber gerade von diesem entscheidenden Gesichtspunkte aus ist der Begriff des Vasallenstaates auf das Reichsland nicht anwendbar. Denn das Gesetz vom 9. Juni 1871, das heute noch in Kraft ist, läßt aus seinen Motiven und den Reichstagsverhandlungen deutlich erkennen, daß ein Recht Elsaß-Lothringens auf selbstständige Existenz niemals anerkannt worden ist. Denn man debattierte darüber, ob das Gebiet Elsaß-Lothringens als ganzes bestehen bleiben oder geteilt, und einem oder mehreren Bundesstaaten ganz oder teilweise zugeteilt werden sollte. Eine solche Diskussion wäre ohne Verletzung des Rechtes der Existenz undenkbar.

Rosenberg hat diese Theorie übrigens jetzt selbst aufgegeben und kommt in seinen neuesten Abhandlungen zu andern Resultaten[1]).

4. Rehm.

Wie alle Autoren, die dem Reichslande Elsaß-Lothringen den Charakter eines Staates beilegen, hält auch Rehm in seiner „Allgemeinen Staatslehre"[2]) Die Persönlichkeit des Staates, die den Staat selbst als Subjekt der Staatsgewalt verlangt, für den Begriff des Staates nicht für notwendig. Er verlangt daher zum Begriffe eines selbstständigen Staates nur verschiedenes Gebiet, verschiedene Angehörige und verschiedene objektive Staatsgewalt — und findet diese Merkmale bei Elsaß-Lothringen gegeben. Rehm teilt also die Staatsgewalt in eine subjektive und eine objektive. Was unter der letzteren zu verstehen sei, erklärt er selbst folgendermaßen[3]): „Das auf Elsaß-Lothringen bezügliche positive Recht kennt nicht bloß ein vom Reichsgebiet verschiedenes elsaß-lothringisches Gebiet, von den Reichsangehörigen verschiedene elsaß-lothringische Staatsangehörige, sondern es kennt auch eine besondere elsaß-lothringische Staatsgewalt im objektiven Sinne, d. h. von den Reichshoheitsrechten verschiedene Hoheitsrechte und zwar insbesondere eine von der Reichsgesetzgebungshoheit verschiedene elsaß-lothringische Landesgesetzgebung."

Außer dieser dogmatischen Beweisführung für die staatliche Natur Elsaß-Lothringens verwendet Rehm auch die tatsächlichen Ereignisse zu seinen gunsten. Er schreibt[4]): „Elsaß-Lothringen wurde durch die Abtretung im Präliminarfrieden deutsches Gebiet, aber nicht bloß provinzielles deutsches Gebiet, sondern deutsches Gebiet von selbstständigem Staatscharakter. Das beweist der Umstand, daß die französischen Staatsforsten in Elsaß-Lothringen und die Tabakmanufaktur nie in das Bundesvermögen des Reiches im Sinne der Reichsverfassung übergegangen sind. Und abgesehen davon — für Elsaß-Lothringen bestand von Anfang an eine völkerrechtliche Persönlichkeit. Nicht so, als wäre Elsaß-Lothringen selbst diese völkerrechtliche Persönlichkeit gewesen, sondern das

1) Siehe unten unter B.
2) Freiburg 1899.
3) Seite 52.
4) Seite 53. ff.

Reich erhielt eine zweite Völkerrechtsfähigkeit zu seiner ersten. Dies zeigt der Umstand, daß als Nachfolger, richtiger Erneuerer, der französischen Verträge, welche die Beziehungen Elsaß-Lothringens zu den Nachbarländern betrafen, in der Staatspraxis nicht die Reichsregierung, sondern die elsaß-lothringische Regierung angesehen wurde. — So war Elsaß-Lothringen von Ratifikation des Versailler Friedens, d. i. vom 2. März 1871 an ein besonderer Staat. An diesem Verhältnis hat auch das Reichsgesetz vom 9. Juni 1871 nichts geändert; denn als Vereinigung ist auch die Union, die Staatenverbindung anzusehen. — Ist Elsaß Lothringen ein besonderer Staat, so folgt daraus aber noch nicht, daß er grundsätzlich auch besondere Staatspersönlichkeit hat. Um dieses zu haben, müßte er Subjekt der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen sein. — Elsaß-Lothringen ist ein Staat, der seiner Natur nach zu den einseitigen Herrschaftsverhältnissen zählt — er ist ein nichtsouveräner Nebenstaat".

Daß die Anerkennung der Persönlichkeit des Staates den Grund- und Eckpfeiler der modernen Staatswissenschaft bildet, ist schon in der Abhandlung der Seydelschen Theorie hervorgehoben[1]). Seydel bezeichnet noch die Souveränität als wesentliches Merkmal des Staates. Da aber Rehm wie die Persönlichkeit des Staates so auch die Souveränität für dessen Bestimmung für unwesentlich hält, so hat er sich damit die fundamentalsten Unterscheidungsmerkmale zwischen Staat und Verwaltungsbezirk begeben.

Für die Definition des Staates führt Rehm dagegen den Begriff der „objektiven Staatsgewalt" ein. Es ist zu untersuchen, inwiefern dieser Begriff überhaupt und inwieweit seine Anwendung auf die Verhältnisse Elsaß-Lothringens Berechtigung hat. Geffcken sagt davon:[2]) „Einen besonderen objektiven Gewaltbegriff zu konstruieren, erscheint überhaupt mißlich; denn Gewalt ist stets ein subjektives Attribut, objektive Reichs- und Staatsgewalt gibt es nicht, so können sie denn auch nicht für Elsaß-Lothringen unterschieden werden". Mit diesen Sätzen hat Geffcken die richtige Ansicht ausgesprochen. Staatsgewalt ist eine einheitliche Macht, die als ganzes dem Staat zusteht und die nicht abgeteilt werden kann. Was Rehm objektive Staatsgewalt nennt, sind Äußerungen und Erscheinungsformen der einen (subjektiven) Staatsgewalt. Eine selbstständige von der Reichsgewalt verschiedene elsaß-lothringische Staatsgewalt aber gibt es nicht; und wenn es auch wahr ist, daß dem Reich in Elsaß-Lothringen außer den Befugnissen, die es über alle Bundesstaaten ausübt, sämtliche Rechte zustehen, die in den Gliedstaaten der partikulären Staatsgewalt vorbehalten sind, so stellen sich doch diese Rechte ebenfalls nur als Ausflüsse der einen unmittelbaren Reichsgewalt dar, die nur eben hier ohne jede Beschränkung ihrer Zuständigkeit schaltet.

Keine andere Ansicht vertritt Laband, wenn er den Satz aufstellt[1]): „Objektiv fällt die Unterscheidung zwischen Reichsgewalt und Staats-

1) Siehe oben S. 64.
2) a. a. O. S. 111, 112.
2) a. a. O. S. 204.

gewalt in Elsaß-Lothringen vollständig zusammen mit der verfassungsmäßigen Kompetenzabgrenzung zwischen Reich und Einzelstaaten; subjektiv aber stehen beide Klassen von obrigkeitlichen Befugnissen demselben Berechtigten, nicht wie im übrigen Reichsgebiet 2 verschiedenen Berechtigten zu". Diese objektive und subjektive Trennung ist eine rein technische Unterscheidung für die tatsächlich verschiedene Äußerung der Reichsgewalt in Elsaß-Lothringen und im übrigen Reich, die aber juristisch ohne Bedeutung ist. Die von den Reichshoheitsrechten verschiedenen Hoheitsrechte und die von der Reichsgesetzgebungshoheit verschiedene elsaß-lothringische Landesgesetzgebung, in denen Rehm die objektive Staatsgewalt erblickt, können nicht standhalten, wenn man daran festhält, daß jede Hoheit in Elsaß-Lothringen nur vom Reiche ausgehen kann. So ist auch die Landesgesetzgebung in Elsaß-Lothringen Reichsgesetzgebung. Der in den Gesetzen gebrauchte Ausdruck „Landesgesetze" dient nur zur äußerlichen leichteren Erkennbarmachung der auf Elsaß-Lothringen bezüglichen Tätigkeit des Reiches. Am besten wird Rehm dadurch widerlegt, daß Elsaß-Lothringen einen selbstständigen Anspruch auf eine eigene Gesetzgebung — und das müßte man bei eigenen Hoheitsrechten doch voraussetzen — nicht hat. Gerade in der Gesetzgebung hat es eine Zeit gegeben, da dieselbe genau in der gleichen Weise wie die Reichsgesetzgebung geübt wurde. Der Umstand, daß sie sich in Elsaß-Lothringen auf weitere Gebiete erstreckte wie im Reich ist doch nicht geeignet, das Bestehen einer ganz verschiedenen Staatsgewalt zu erweisen. Die Reichsgesetzgebung ist ja in ihrer Wirkung hinsichtlich der einzelnen Bundesstaaten auch nicht die gleiche, ohne daß man dadurch veranlaßt würde, die Reichsgewalt nun noch weiter in verschiedene Abteilungen zu zerlegen.

Weiterhin teilt Rehm die Anschauung Rosenbergs, daß nämlich Elsaß-Lothringen schon seit dem 2. März 1871 ein selbstständiges Staatswesen ist und erwähnt zum Beweise hiefür, daß die elsaß-lothringischen Staatsforsten und die Tabakmanufaktur sofort elsaß-lothringisches Sondervermögen wurden und geblieben sind. Daß aber, wie Rehm sagt, dieselben nie in das Bundesvermögen des Reichs im Sinne der Reichsverfassung übergegangen sind, ist wohl in dieser Fassung nicht richtig. Der Präliminarfrieden sagt nämlich ausdrücklich, daß das deutsche Reich die abgetretenen Gebiete zu vollem Eigentum besitzen wird. Damit wurde das Eigentum nicht nur am Land, sondern auch an allem bisher französischen Staatsvermögen dem deutschen Reich als solchem übertragen. Selbst wenn man annehmen wollte, daß Elsaß-Lothringen durch die Abtretung ein Staat geworden sei, könnte man nach diesen klaren Worten noch Zweifel hegen, ob das bisher französische Eigentum nun ohne weiteres Eigentum des Staates Elsaß-Lothringen geworden wäre. Mit der Vertragsbestimmung scheint nun allerdings die Wirklichkeit nicht übereinzustimmen; denn die Forsten unterstehen nicht dem Reichs- sondern dem Landesfiskus. Wenn nun das Bestehen des Landesfiskus für die Staatsqualität Elsaß-Lothringens gleichgiltig sein soll,

dann vermißt Rehm den Rechtsakt, durch welchen das Reich diese Vermögensobjekte an diese besondere Persönlichkeit, den Landesfiskus, weiter abtrat. Dadurch, daß das Reich die Forsten von Elsaß-Lothringen von Anfang an anders behandelte, als das übrige Reichsvermögen, hat es eben dargetan, daß es für sein Vermögen im Reichsland eine andere Verwaltung einführen wollte. Diese Tatsache kann aber für die Staatsnatur Elsaß-Lothringens gar nichts beweisen, denn sie kann jederzeit durch Reichsgesetz geändert werden. Es ist allerdings nicht zu leugnen, daß gerade der Landesfiskus, der den Fisci der Einzelstaaten in seiner Wirkung ganz gleich steht, Elsaß-Lothringen einem Staate sehr ähnlich erscheinen läßt.

Die gleiche Beurteilung wie dem Landesfiskus gebührt der Bedeutung der völkerrechtlichen Verträge, die Elsaß-Lothringen in der Tat schon zahlreich abgeschlossen hat[1]). In allen diesen Fällen hat Elsaß-Lothringen wiederum nicht in Ausübung eines eigenen, sondern des fremden Rechtes des Reiches gehandelt. Das Recht, Staatsverträge abzuschließen, kann nämlich von der Staatsgewalt ausdrücklich oder stillschweigend an untergeordnete Organe und Korporationen delegiert werden[2]). So hat auch das Reich der Landesverwaltung des Reichslandes stillschweigend den Abschluß gewisser Staatsverträge überlassen; es kann diese Vollmacht jederzeit wiederrufen. Ein eigenes Recht zum Abschluß von Staatsverträgen besteht also in Elsaß-Lothringen nicht.

5. Leoni.

Eine von den bisherigen Theorieen in wesentlichen Punkten abweichende Lehre über das Wesen Elsaß-Lothringens stellt Leoni[3]) auf. Auch er erklärt Elsaß-Lothringen für einen Staat, oder doch für ein Staatswesen, gelangt aber zu diesem Resultate auf folgendem Wege: Er geht davon aus, daß das Reich als Bundesstaat nur diejenigen Rechte habe, welche ihm seine Verfassung zuweise; die Reichsgewalt finde ihre gesetzlichen Schranken in den Bestimmungen der Reichsverfassung, ihre natürlichen in den Zwecken des Bundesstaates; sie sei also nur eine beschränkte Gewalt. Im Gegensatz hiezu begreife die Gewalt, die dem Reiche über Elsaß-Lothringen übertragen wurde, die Gesamtheit staatlicher Herrschaftsbefugnisse, welche vorher dem französischen Staat zustand — die unbeschränkte souveräne Macht des Einheitsstaates. Der Friedensvertrag hatte also zur Folge, daß in der Rechtspersönlichkeit des Reiches zwei Staatsgewalten vereinigt waren: Die beschränkte Reichsgewalt über die Bundesstaaten, die unbeschränkte Staatsgewalt über Elsaß-Lothringen. Der Friedensvertrag habe also das Reich mit einer Staatsgewalt ausgestattet, welche es bis dahin nicht besaß. —

1) Beispiele bei Rosenberg, Annalen 1903 S. 491.
2) Vergl. Liszt, Völkerrecht 4. Aufl. 1906 S. 117, 172.
3) Verfassungsrecht S. 3 ff.

Auf dieser Grundlage fährt Leoni fort[1]: „Das Gesetz vom 9. Juni 1871 hat Elsaß-Lothringen zu einem besonderen Staatswesen erhoben... Die Bildung eines besonderen und zwar monarchischen Staatswesens erfolgte dadurch, daß das Reich durch § 3 des Ges. v. 9. Juni 1871 die Ausübung der Staatsgewalt dem Kaiser übertrug". Nach längeren Ausführungen über die Bedeutung des § 3 fährt er fort: „Dem Kaiser wurde mit der Staatsgewalt auch die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt übertragen, so daß alle in der Landesstaatsgewalt begründeten Hoheitsrechte in seiner Hand vereinigt sind. — Ist dies richtig, ist es ferner richtig, daß die Staatsgewalt von Elsaß-Lothringen virtuell von der Reichsgewalt verschieden ist, so ist festgestellt, daß Elsaß-Lothringen nicht bloß ein Vermögenssubjekt, sondern seit jenem Gesetz eine Rechtspersönlichkeit bildet, die mittels besonderer Organe einen eigenen staatlichen Willen entfaltet: mit andern Worten, daß Elsaß-Lothringen ein besonderes Staatswesen ist. Der Träger und Inhaber dieser neu konstruierten staatlichen Persönlichkeit ist der Kaiser, welcher durch das Reichsgesetz als Herrscher über das Land eingesetzt worden ist". — In der gleichen Abhandlung schreibt aber dann Leoni später[2]: „Das in dieser Weise konstituierte Staatswesen war indessen und ist noch ein unvollkommenes und unselbstständiges, ersteres weil die konstitutionelle Ausbildung der Landesverfassung nur dem Reiche zusteht. Nicht selbstständig ist Elsaß-Lothringen, weil auch da, wo die Willensmacht des Kaisers Platz greift, sie von Faktoren beschränkt wird, welche außerhalb des Landes und seiner Faktoren stehen. — Mit Recht wird daher Elsaß-Lothringen die Bezeichnung als Staat verweigert". — Er fügt aber sofort hinzu, „daß alle Beziehungen eines „werdenden Staates", für welche die gleichen Bedingungen, wie in dem vollkommenen Staate vorliegen, auch nach denselben Grundsätzen zu beurteilen sind".

Die Lehre Leonis, daß im Reiche zwei virtuell von einander verschiedene Staatsgewalten vereinigt sind, hat Ähnlichkeit mit der Auffassung Rehms, der eine besondere objektive Staatsgewalt für Elsaß-Lothringen konstruiert. Die beiden Autoren unterscheiden sich jedoch dadurch, daß Rehm seine objektive Staatsgewalt dem Staate Elsaß-Lothringen selbst beilegt, während Leoni die besondere Staatsgewalt dem Reiche zulegt. Er teilt also die Gewalt, welche das Reich ausübt, in zwei voneinander völlig unabhängige Teile, bestreitet also daß eine Identität der elsaß-lothringischen Staatsgewalt mit derjenigen des Reiches bestehe. Die Ausführungen Leonis haben durch Laband[3] und besonders Ernst Meyer[4] treffende Widerlegung gefunden. Letzterer schreibt: „Es ist tatsächlich ein und dieselbe Staatsgewalt, welche in beiden Fällen wirksam vorhanden ist. Diejenige Staatsgewalt, welche infolge des Friedensvertrages in Elsaß-Lothringen konstituiert ist, ist ebenso gut Reichsgewalt —

1) a. a. O. S. 5, 6.
2) a. a. O. S. 7.
3) a. a. O. S. 203.
4) Annalen des d. R. 1896 S. 250.

denn das Reich ist ja Subjekt der Souveränität in Elsaß-Lothringen gemäß Art. 1 — wie die vom Reiche über die Bundesstaaten ausgeübte Staatsgewalt, welche ihre Basis in der Reichsverfassung hat. Daß dieselbe sich in Elsaß-Lothringen weiter erstreckt als in den Bundesstaaten, widerspricht nicht dem Prinzipe, daß es nur ein und dieselbe Staatsgewalt ist; denn die dem Reiche innewohnende Staatsgewalt ist keineswegs zerlegbar in zwei Gewalten, sie wirkt nur nach verschiedenen Seiten hin verschieden; nach 25 Richtungen hin ist ihr Bereich ein begrenztes, nach einer Richtung hin ein unbegrenztes. Aber im Prinzip ist jede Wirkung nur ein Ausfluß ein und derselben Reichsgewalt. Die durch den Friedensvertrag dem Reiche zugefallene Staatsgewalt über Elsaß-Lothringen ist daher in der Reichsgewalt aufgegangen". — Laband nennt den Ausgangspunkt, daß im Reiche zwei Staatsgewalten vereinigt seien, einen unrichtigen; er widerspreche dem Begriffe des Bundesstaates und der Souveränität der Reichsgewalt, deren Wesen in der Unbeschränktheit, in der sogenannten Kompetenz — Kompetenz, in der ideellen Totalität des Zweckes bestehe. Zwei Staatsgewalten über dasselbe Gebiet, die in einem Subjekt vereinigt sind, seien in Wahrheit nur eine Staatsgewalt.

Eine Verkennung des positiven Rechts und eine Mißachtung sowohl der sämtlichen und übereinstimmenden Aussprüche der Gesetzesmaterialien als auch der ständigen Praxis des Gesetzblattes für Elsaß-Lothringen und des Reichsgesetzblattes ist die Behauptung Leonis, daß im Gesetze vom 9. Juni 1871 dem Kaiser die gesammte Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen einschließlich des Gesetzgebungsrechtes übertragen worden sei. Wir brauchen hier nur auf die Darstellung im 1. Teil unserer Abhandlung verweisen.

Und selbst wenn man annehmen wollte, daß dem Kaiser die Staatsgewalt übertragen wurde, so wäre damit in den Augen derer, welche an der Persönlichkeit des Staates festhalten, für die staatliche Natur Elsaß-Lothringens noch nichts gewonnen; denn darnach ist Subjekt der Staatsgewalt immer nur der Staat selbst, niemals ein einzelnes Organ derselben. Der Kaiser kann also nicht Rechtsnachfolger des Reiches inbezug auf die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen sein, sondern, wenn dieses letztere ein Staatswesen ist, so kann auch nur dieses Staatswesen selbst das Subjekt der Staatsgewalt und insofern Rechtsnachfolger des Reiches sein.

Daß niemand jemals daran gedacht hat, daß Elsaß-Lothringen durch das Gesetz vom 9. Juni 1871 zu einem Staat und der Kaiser zu dessen Landesherrn gemacht wurde, beweist eine an sich nebensächliche Tatsache, die Rosenberg[1]) anführt: Wenn dies der Fall gewesen wäre, hätte auch die Zustimmung des preußischen Landtags zu diesem Gesetz eingeholt werden müssen nach Art. 55 der preußischen Verfassung; denn darnach kann der König von Preußen ohne Zustimmung der Kammer nicht Herrscher fremder Reiche sein. Diese Zustimmung ist aber niemals verlangt worden.

1) Staatsr. Stellung S. 30.

Nach diesen Ausführungen braucht nicht näher mehr auf den Widerspruch eingegangen zu werden, der darin liegt, daß Leoni Elsaß-Lothringen einerseits ein besonderes und zwar monarchisches Staatswesen mit besonderem staatlichen Willen nennt, ihm aber dann wieder die Bezeichnung als Staat verweigert und es nur „einen werdenden Staat" nennt. Wenn Leoni dazu dadurch veranlaßt wird, daß Elsaß-Lothringen in den wichtigsten Angelegenheiten, wie der Ausbildung der Verfassung u. s. w. vom Reiche vollständig abhängig ist, so gesteht er eben damit zu, daß die Hoheitsrechte, die dem elsaß-lothringischen Landesherrn und Staate zustehen, keine eigenen sind. Ein Staat aber, der von einem anderen so beherrscht wird, daß dieser jederzeit seine Verfassung ändern kann, ihn z. B. jederzeit aus einer Monarchie zu einer Republick machen kann, kann nicht selbst mehr ein Staat sein. Man mag ein solches Gebilde, das nur ein Herrschaftsobjekt eines andern Staates ist, vielleicht einen „werdenden Staat" nennen; es besteht aber kein zwingender und nicht einmal ein zweckmäßiger Grund, ein solches Gebilde wie einen wirklichen Staat zu behandeln.

Die Theorie Leonis hat dann auch in der staatsrechtlichen Litteratur keinen Anklang gefunden; nur Rehm hatte sich ihr vorübergehend angeschlossen.

B. Elsaß-Lothringen — kein Staat.

1. Ein Staatsfragment — Jellinek. Ein Territorium — Rosenberg.

Die außergewöhnliche Stellung, welche Elsaß-Lothringen tatsächlich im Verbande des deutschen Reiches einnimmt, hat in der Staatsrechtswissenschaft zu Versuchen angeregt, zu den alten, bisher gebräuchlichen Begriffen neue zu finden, die auf Elsaß-Lothringen und ähnlich geartete Verhältnisse zur Anwendung kommen könnten. Der Weg hiezu war durch die Kontroversen hierüber vorgezeichnet; es handelte sich darum, ein Mittelding zwischen Staat und Provinz bezw. Verwaltungsdistrikt zu finden, das geeignet erschien, alle ähnlichen Verhältnisse in wissenschaftlicher Weise in der Staatsrechtslehre unterzubringen. Diesem Streben verdanken wir zwei interessante, ausführliche Abhandlungen: von Jellinek und Rosenberg. Beide verfolgen bei ihren Untersuchungen dem Grundsatz, den Jellinek an die Spitze stellt; daß nämlich die obersten Begriffe und Kategorien, die einerseits die einzelnen Erscheinungen zusammenfassen und aus denen sie andererseits wieder abgeleitet werden sollen, auf Grund der Erfahrung zu gewinnen sind. In der Konstrukion dieses auf Grund der Erfahrung gewonnenen Begriffs aber und in der Subsumierung Elsaß-Lothringens unter diesen Begriff weichen beide in wesentlichen Punkten von einander ab.

a. Jellinek.

Jellinek[1]) bezeichnet als die 3 wesentlichen Elemente des Staates: eigenes Gebiet, eigene Untertanen und eigene Herrschergewalt. Das wichtigste, den Staat vollendende dieser Elemente ist die eigene Herrschergewalt. Dazu gehört einmal, daß sie auf ihrer eigenen Verfassung beruht, dann daß das mit ihr ausgerüstete Gemeinwesen alle wesentlichen Organe und Funktionen eines Staates, nämlich eigene Organe der Gesetzgebung, der Regierung und Gerichtsbarkeit besitzt und ausübt. Mangelt einem Gemeinwesen auch nur eines dieser Stücke, so fällt es nicht unter den Staatsbegriff. — Hieraus ergiebt sich ohne weiteres, daß Elaß-Lothringen kein Staat ist; denn seine Verfassung ist nicht Gesetz Elsaß-Lothringens, sondern deutsches Reichsgesetz u. s. w. — Fehlen einem Gemeinwesen die sämmtlichen vorausgeführten Eigenschaften, dann ist es ein Provinzialverband; besitzt es aber einige oder auch nur eine derselben, dann ist es ein Mittelding zwischen Staat und Provinzialverband, ein „Staatsfragment", ein „Land".

Elsaß-Lothringen fällt nun unter diese Kategorie, weil es ein eigenes Organ hat, das seinem Wesen und seinen Funktionen nach einem Staatsorgan gleichwertig ist, nämlich dem Landesausschuß.

Jellinek erklärt denselben folgendermaßen[2]): „Der Landesausschuß ist weder Stellvertreter noch Repräsentant des Reichstags, aber auch nicht der eines elsaß-lothringischen Volkes. Er ist vielmehr parlamentarischer Repräsentant der reichsländischen mit Wahlrecht begabten Kommunalverbände, als deren Einheit das Reichsland selbst erscheint. — Der Landesausschuß ist daher nicht ein Organ des Reiches, sondern des Reichslandes als eines korporativen Verbandes, der eben durch diesen Landesausschuß selbst eine Organisation empfangen hat. .... Der Landesausschuß ist aber kraft seiner Teilnahme an der staatlichen Funktion der Gesetzgebung nicht Organ eines Provinzialverbandes, sondern Staatsorgan. Durch ihn hat Elsaß-Lothringen den Charakter eines Staatsfragments erhalten".

Die Begründung Jellineks hat gerade an dem Autor, der im Resultate mit ihm übereinstimmt, — Rosenberg[3]) — die schärfste Gegnerschaft und Widerlegung gefunden. Dieser frägt, wie es denkbar sei, daß ein Organ des Staates vor diesem selbst entstehen kann, da Jellinek behauptet, die Teilnahme des Landesausschusses an der staatlichen Funktion der Gesetzgebung habe den Landesausschuß zum Staatsorgan und Elsaß-Lothringen zum Staatsfragment gemacht. — Ferner sei es ein innerer Widerspruch, daß der Landesausschuß ein eigenes Organ des Reichslandes sein soll, obwohl derselbe nicht auf dem Willen des Reichslandes, sondern ausschließlich auf dem Willen des Reiches beruhe. —

1) Über Staatsfragmente, Heidelberg 1896 S. 11.
2) a. a. O. S. 33.
3) Annalen 1903 S. 493. ff.

Endlich verweist Rosenberg auf eine merkwürdige Konsequenz der Jellinekschen Theorie: Wenn die Teilnahme an der Gesetzgebung für den juristischen Charakter des Landesausschusses und des Landes selbst entscheidend wäre, so würde der Landesausschuß von 1874 - 1877 kein Staatsorgan gewesen sein; erst durch das Reichsgesetz vom 2. Mai 1877 würde er diese Eigenschaft und das Reichsland die eines Staatsfragmentes erhalten haben.

Die Ausführungen Rosenbergs treffen im wesentlichen den Kern der Sache. Der ersteren Behauptung Rosenbergs, daß es unmöglich sei, daß der Landesausschuß vor dem Staatsfragment selbst in's Leben getreten sei, kann zwar nicht beigestimmt werden. Wenn die Lehre Jellineks daß das Vorhandensein eines staatlichen Organs ein Gemeinwesen als Staatsfragment kennzeichnet, richtig ist, so muß es auch möglich sein, ein Gemeinwesen eben dadurch zum Staatsfragment zu machen, daß man ihm ein solches staatliches Organ schafft.

Jedoch ist das Wesen des Landesausschusses seiner Entstehung und Entwicklung nach von einem ganz andern Gesichtspunkte aus zu betrachten. — Die Gesetzgebung in Elsaß-Lothringen hat das Reich stets als eine seiner wichtigsten Aufgaben betrachtet und dieselbe in jeder Periode elsaß-lothringischer Entwicklung genau geregelt. Im Vereinigungsgesetz wurde sie von Reichswegen an besondere Formen gebunden; von 1874 - 1877 übte sie das Reich selbst in den gemeingiltigen Formen aus; seit 1874 stand ihm der Landesausschuß zunächst als beratendes Organ zur Seite. Mit Gesetz vom 2. Mai 1877 übertrug das Reich die Mitwirkung bei der Gesetzgebung vom Reichstag auf den Landesausschuß mit der Einschränkung, daß seine gemeingiltigen Organe, — also besonders der Reichstag — jederzeit willkürlich in die Gesetzgebung Elsaß-Lothringens eingreifen können. Damit hat aber die elsaß-lothringische Gesetzgebung nicht aufgehört, Gesetzgebung des Reiches zu sein. Das Reich ist durch nichts gezwungen, seine Souveränität über Elsaß-Lothringen, die es auf grund des Friedensvertrages besitzt, gerade in den Formen auszuüben, in denen es verfassungsmäßig über das übrige Gebiet herrscht. Wie das Reich zu Anfang sein Gesetzgebungsrecht in der Form der kaiserlichen Diktatur ausgeübt hat, so würde es nichts daran hindern, dasselbe jetzt wieder einem andern Organismus als dem Landesausschuß zu übertragen. Der Landesausschuß ist in seiner Existenz, seiner Zusammensetzung und seiner Aufgabe vollständig vom Reiche abhängig; er ist eine Einrichtung, ein Organ des Reiches, kein eigenes Organ Elsaß-Lothringens. Dadurch, daß der Landesausschuß aus Wahlen der reichsländischen Bevölkerung hervorgeht, erscheint er äußerlich als ein Organ des Reichslandes selbst; für die Frage, wem ein Organ zuzurechnen sei, ist doch in erster Linie die Tatsache maßgebend, von wem es in seiner Existenz abhängig ist.

Rosenberg hat schon auf eine merkwürdige Konsequenz der Jellinekschen Lehre hingewiesen. — Jellinek kennt auch Staatsfragmente mit eigenem Gebiet und eigenen Angehörigen und nennt darnach z. B. die

deutschen Schutzgebiete Staatsfragmente. „Ähnliche Verhältnisse - führt er aus[1]) — kommen häufig in dem Prozesse der Abtretung eines Gebiets von einem Staate an den andern vor, wenn die Akte der Abtretung und Einverleibung zeitlich wahrnehmbar auseinanderfallen". Dies war bei Elsaß-Lothringen der Fall, das am 26. Februar 1871 abgetreten und am 28. Juni 1871 erst einverleibt worden ist. In der Zwischenzeit war ein Schwebezustand vorhanden, in dem Elsaß-Lothringen für sich ein besonderes Gebiet mit besonderen Angehörigen bildete — es war also ein Staatsfragment. Somit gelangt man zu folgendem Resultat: Elsaß-Lothringen war vom 26. Februar 1871 bis 28. Juni 1871 ein Staatsfragment, vom 28. Juni 1871 bis 2. Mai 1877 kein Staatsfragment, seit 2. Mai 1877 nun ist es wieder ein Staatsfragment. Schon dieser wiederholte Wechsel in der staatlichen Natur des Reichslandes muß Bedenken gegen die Richtigkeit der Theorie Jellineks erwecken.

Sind die Ausführungen Jellineks über das Wesen des Landesausschusses nicht haltbar, so fällt damit auch seine Theorie vom „Staatsfragmente Elsaß-Lothringen". Es ist ja zuzugeben, daß die Entwicklung Elsaß-Lothringens auf die Bildung eines Staates gerichtet ist; infolgedessen weist Elsaß-Lothringen verschiedene Einrichtungen auf, die die gewöhnliche Kompetenz bloßer Verwaltungsorgane übersteigen und sich an staatliche Einrichtungen anschließen. Einer rechtlichen Untersuchung aber halten sie meist nicht stand, es sind tatsächliche Erscheinungen, die das materielle Recht Elsaß-Lothringens in gar nichts berührt haben.

Geht man diesen Weg, so kommt man ungefähr zu dem gleichen Erfolg wie Jellinek, ohne einen neuen staatsrechtlichen Begriff bilden zu müssen: „Staatsfragment" ist kein „Begriff", sondern ein „Name".

Zudem führt die Theorie Jellineks ebenfalls nicht zu einer befriedigenden Lösung; denn am Schlusse seiner Abhandlung räumt Jellinek selbst ein, daß diese Organe, die ein Staatsfragment bedingen, keine reinen staatlichen Organe sind. „Das Charakteristische dieser Organe, das sie sowohl von Selbstverwaltungsorganen als von denen des zentralisierten Einheitsstaates unterscheidet, liegt darin, daß alles im Lande geübte Imperium die gemeinsame Tätigkeit von Landesorganen und herrschender Staatsgewalt zur Voraussetzung hat. Das Charakteristische, der mit eigenen Organen ausgestatteten Länder liegt demnach darin, daß in ihnen 2 Gattungen öffentlicher Organe zur Versehung der staatlichen Funktionen notwendig sind".

b. Rosenberg.

Wie Jellinek, so will auch Rosenberg[2]) in jüngster Zeit in Elsaß-Lothringen ein Mittelding zwischen Staat und Provinzialverband erblicken.

---

1) a. a. O. S. 19.
2) Annalen 1903 S. 492 ff.

Dies geht aus seinen klaren Worten hervor: „Die Ansicht, Elsaß-Lothringen sei eine Zwischenstufe zwischen Staat und Provinzialverband, ist die richtige". und weiter: „Das Völkerrecht unterscheidet nicht bloß Gebiete, die einen Herrn haben, von Gebieten, die keinen Herrn haben, sondern es unterscheidet auch Gebiete, die völkerrechtliche Rechtssubjekte sind, von Gebieten, die völkerrechtliche Rechtsobjekte sind. Erstere heißen „Staaten"; für letztere besteht bis jetzt noch kein fester Sprachgebrauch. Jellinek hat die Bezeichnung „Land" vorgeschlagen. Da dieser Ausdruck indessen auf Wasserflächen schwerlich passen dürfte, so wird es richtiger sein, diejenigen Gebiete, welche weder Staaten noch Staatsteile sind, nach dem Vorbild des nordamerikanischen Staatsrechts als „Territorium" zu bezeichnen".

Rosenberg beabsichtigt also, den neuen Begriff des Territoriums in die Staatsrechtswissenschaft einzuführen bezw. zu verallgemeinern; es ist deshalb notwendig, um die Anwendung desselben auf Elsaß-Lothringen zu verstehen, seinen Ausführungen hierüber des nähern zu folgen.

Er unterscheidet 2 Arten von Territorien: völkerrechtliche und staatsrechtliche. Territorien im völkerrechtlichen Sinn sind alle begrenzten Teile der Erdoberfläche, welche von einem Staate beherrscht werden, demselben aber nicht inkorporiert sind. Sie sind dem Staatsgebiet gegenüber nicht Inland, sondern Ausland.

Die Territorien im staatsrechtlichen Sinn sind Gebiete, welche Bestandteile eines Gesamtstaates, aber weder selbst Gliedstaaten, noch Bestandteile eines solchen sind. Für sie gilt u. A. der Grundsatz, daß sie dem Gesamtstaat gegenüber einfache Verwaltungsdistrikte, oder auch juristische Personen des Privatrechts und des öffentlichen Rechts sein können; der Gesamtstaat kann ihnen gegenüber seine Gewalt unmittelbar ausüben oder die Ausübung derselben besonderen Organen delegieren.

Der Begriff des völkerrechtlichen Territoriums ist nur insofern von Bedeutung, als Rosenberg Elsaß-Lothringen in der Zeit vom 26. Februar 1871 bis 1. Januar 1874 als ein solches Territorium im völkerrechtlichen Sinne bezeichnet. Man mag gegen den Begriff des „völkerrechtlichen Territoriums" seiner Begriffsbestimmung nach nichts einzuwenden haben, so muß man aber doch die teilweise falsche Anwendung desselben auf Elsaß-Lothringen konstatieren; denn nach der eigenen Definition Rosenbergs ist ein Territorium im völkerrechtlichen Sinn nur solange vorhanden, als ein Gebiet von einem Staate beherrscht wird, demselben aber nicht inkorporiert ist. Nun ist aber durch das Gesetz vom 9. Juni 1871 das Gebiet Elsaß-Lothringens mit dem deutschen Reiche vereinigt worden. Rosenberg nennt diese Inkorporation nur eine unvollkommene, die erst durch Einführung der Reichsverfassung vervollständigt wurde. Für diese Auffassung fehlt jede gesetzliche Unterlage und auch Rosenberg hat keine Begründung dafür gegeben. Der Sinn und die Motive des Gesetzes sprachen gerade dafür, daß durch dasselbe Elsaß-Lothringen staatsrechtlich mit dem deutschen Reiche vereinigt, ein Bestandteil des Reichsgebiets geworden ist.

Die Einführung der Reichsverfassung am 1. Januar 1874 machte sodann nach Rosenberg Elsaß-Lothringen aus einem Territorium im völkerrechtlichen Sinn zu einem Territorium im staatsrechtlichen Sinn. Wenn Rosenberg zu Eingang seiner Ausführungen nicht ausdrücklich erklärt hätte, daß er darunter eine Zwischenstufe zwischen Staat und Provinzialverband verstanden wissen wolle, würde es schwer sein, darin eine solche zu erblicken, da er als einen für das Territorium im staatsrechtlichen Sinn geltenden Grundsatz den anführt, daß das Territorium dem Gesamtstaat gegenüber sowohl ein einfacher Verwaltungsdistrikt als eine juristische Person des Privatrechts oder des öffentlichen Rechts oder mit andern Worten ein Provinzial- oder Kommunalverband oder auch nur ein Verwaltungsdistrikt sein kann. Wenn es aber dies ist, so kann es keine Zwischenstufe zwischen Staat- und Kommunalverband bezw. Verwaltungsdistrikt mehr sein. Aus der Rosenbergschen Abhandlung läßt sich daher für unsere Untersuchung nur soviel verwerten, daß Elsaß-Lothringen kein Staat ist. Die weitere Frage, unter welchen staatsrechtlichen Begriff es denn einzureihen sei, bleibt offen. Rosenberg hat für die eigengearteten Verhältnisse Elsaß-Lothringens auch nur einen Namen geschaffen bezw. aus dem nordamerikanischen Staatsrecht herübergenommen, aber keinen Begriff, der charakteristische Unterscheidungsmerkmale vom Staat einerseits und Provinzialverband andererseits an sich trüge.

Die Behauptung Rosenbergs, daß die rechtliche Stellung Elsaß-Lothringens der rechtlichen Stellung entspreche, die die nordamerikanischen Territorien haben, ist nicht richtig. Die tatsächlichen Verhältnisse mögen immerhin viel Ähnlichkeit miteinander haben; dagegen sind die rechtlichen und politischen Verhältnisse durchaus anders gelagert. Die nordamerikanischen Territorien sind „werdende Staaten", aber in einem andern Sinne, als dieses Wort manchmal für die Entwicklung Elsaß-Lothringens gebraucht wird. In ihnen müssen sich die beiden Grundelemente jeden Staates, Gebiet und Volk, erst herausbilden, Elemente, die in Elsaß-Lothringen längst gegeben sind. Haben sie dies aber erreicht, dann haben sie nach Erfüllung gewisser Voraussetzungen hinsichtlich der Bevölkerungszahl u. s. w. und gewisser Bedingungen und Formalitäten, die vom Kongreß vorgeschrieben werden, ein Recht darauf, ein vollberechtigter Staat zu werden und in die Reihen der andern Staaten einzutreten. Gerade in diesem Recht auf Entwicklung zum Staat liegt das Wesen des nordamerikanischen Territoriums; die eigenartigen Verhältnisse bei der Staatsentwicklung bilden normalerweise nur ein Übergangsstadium. Das Reichsland Elsaß-Lothringen dagegen hat kein Recht zur Entwicklung zum Gliedstaat des deutschen Reiches.

Die Bezeichnung Territorium ist daher nur geeignet, Mißverständnisse und falsche Vorstellungen hervorzurufen.

2. Ein Kommunalverband. Ein Verwaltungsbezirk.

Die neuen Begriffe, die Jellinek und Rosenberg im deutschen Staatsrecht einzubürgern versuchten, konnten sich keine Anerkennung verschaffen.

Übereinstimmend mit ihnen behauptet allerdings die Mehrzahl der Schriftsteller, daß Elsaß Lothringen kein Staat, sondern ein Gemeinwesen niedereren Ranges sei; im Gegensatz zu ihnen aber halten sie es für recht wohl möglich, das Reichsland auch unter die gewöhnlichen Begriffe nichtstaatlicher Gebilde, nämlich Kommunalverbänden und Verwaltungsdistrikten einzureihen.

Zuerst mögen die hauptsächlichsten Gründe erörtert werden, die zur Anschauung führten, daß Elsaß-Lothringen kein Staat sei. Sie werden ausnahmslos in der Geschichte des Erwerbes und der Entwicklung des Reichslandes und im Wesen seiner Organisation im Zusammenhalte mit den Resultaten der heutigen Staatsrechtswissenschaft gefunden.

Der Ausgangspunkt der Untersuchungen in dieser Richtung präzisiert Arndt:[1] „Vor der Abtretung Elsaß-Lothringens an das deutsche Reich bildeten diese keinen Staat, durch die Abtretung haben sie keinen andern Rechtscharakter erhalten; die Veränderung besteht nur darin, daß nicht das französische, sondern das deutsche Reich die Staatsgewalt darüber ausübt". — Ähnlich Schulze:[2] „daß sie (die abgetretenen Gebiete) von Frankreich die Staatseigenschaft mit herübergebracht hätten, kann niemand behaupten".

Wenn aber dem so ist, dann müßte Elsaß-Lothringen durch einen besonderen Rechtsakt zu einem Staate konstituiert worden sein. Ein solcher Rechtsakt kann aber nirgens gefunden werden. So fährt Schulze fort: „Das deutsche Reich, das über sie (die abgetretenen Gebiete) unbedingt zu verfügen hatte, hat sie nie zu einem Staate gemacht. In keinem auf das Reichsland bezüglichen Gesetze ist eine solche Erhebung zum Staat jemals ausgesprochen, ebensowenig aber stillschweigend eingeräumt worden. Vielmehr sprechen sich alle offiziellen Erklärungen gegen die Staatseigenschaft von Elsaß-Lothringen aus". — Insbesondere ist im Reichsgesetze vom 9. Juni 1871 nicht ein solcher Rechtsakt zu erblicken. Rönne[3] sagt im Gegenteil davon: „Vorläufig ist durch dasselbe bis auf weiteres festgestellt, daß Elsaß-Lothringen keinen besonderen Staat im Reiche, sondern daß es ein Reichsland bildet und daß die Landeshoheit über dasselbe im Reiche ruht". — Laband und Hänel führen aus: „Bei der Vereinigung Elsaß-Lothringens mit dem Reiche waren Regierung und Reichstag darüber völlig einverstanden, daß das Reichsland den rechtlichen Charakter eines Staates nicht erhalten solle"[4] und: „mit den Bestimmungen (des Gesetzes vom 9. Juni 1871) war ihrem Wortlaut und der Absicht aller gesetzgebenden Faktoren gemäß die Begründung eines selbstständigen Staates ausgeschlossen; Elsaß-Lothringen wurde Reichsland; es verblieb dem Reiche genau in der nämlichen Weise, wie das Land bisher dem französischen Staate angehört hatte

1) a. a. O. S. 744.
2) a. a. O. S. 366.
3) S. 34. 35.
4) a. a. O.

und wie die Staatsgewalt bisher von den Organen Frankreichs ausgeübt worden war"[1]).

Die Bedeutung des Gesetzes ist bis heute die gleiche geblieben; insbesondere ist dieselbe weder durch die Einführung der Reichsverfassung noch durch das Organisationsgesetz von 1879 verändert worden. „Auch seit dem Gesetze vom 9. Juni 1871 sind in der Stellung des Reichslandes keinerlei Veränderungen eingetreten, wodurch der ursprüngliche staatsrechtliche Charakter desselben verloren gegangen wäre"[2]). „Bis jetzt hat kein Reichsgesetz über die staatsrechtliche Natur Elsaß-Lothringens eine positive Bestimmung getroffen"[3]).

In ähnlicher Weise argumentieren noch eine Anzahl von Schriftstellern, die hier nur dem Namen nach genannt seien: so Joël[4]), Stöber[5]), Hamburger[6]), Geffcken[7]), Kayser[8]), u. A.

Außerdem bietet trotz der einem Gliedstaate außerordentlich ähnlichen Stellung, die Elsaß-Lothringen im deutschen Reich einnimmt, seine Konstruktion manigfache Lücken, die die Existenz eines Staates ausgeschlossen erscheinen lassen. Vor allem ist es hier der Mangel einer eigenen Staatsgewalt. „Die Hauptfrage, ob das Reichsland „Staat" oder „Provinz" sei, scheint auf den ersten Blick leicht zu beantworten. Woher soll eine Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen abgeleitet werden? Eine solche existiert nicht; die Reichsgewalt ist hier allein souverän".

G. Meyer[9]) schreibt: „Das Reichsland ist kein Staat, sondern ein vom Reiche regiertes Gemeinwesen, das auch als Provinz des Reiches bezeichnet wird. Es besitzt keine von dem Reiche unabhängige Staatsgewalt, sondern die Staatsgewalt über Elsaß-Lothringen steht dem Reiche zu. Die Verwaltung Elsaß-Lothringens wird durch Reichsbeamte geführt. Die Verfassung von Elsaß-Lothringen ist durch Reichsgesetz geregelt. Elsaß-Lothringen hat überhaupt keine eigene Gesetzgebung; die elsaß-lothringischen Gesetze sind Reichsgesetze". — Von den vielen gleichen und ähnlichen Äußerungen in der Literatur sollen nur noch Schulze und Laband zu Wort kommen: „Zum Begriffe eines Staates gehört eine, wenn auch nicht souveräne, jedenfalls aber selbstständige, auf ihrem eigenen Rechte ruhende, im Organismus des Staates selbst begründete Staatsgewalt, wie sie die deutschen Einzelstaaten jedenfalls besitzen. Eine solche fehlt dem Reichslande durchaus. Die Staatsgewalt über das Reichsland steht allein dem Reiche zu"[10]). — „Elsaß-

1) Hänel a. a. O. S. 826.
2) Stengel, d. öffentl. Recht u. d. Verwaltungsgerichtsbarkeit in Elsaß-Lothringen. Annalen 1876 S. 815 ff.
3) Laband a. a. O.
4) D. Gesetz betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers. Annalen 1878 S. 772.
5) a. a. O. S. 646 ff.
6) a. a. O. S. 44 ff.
7) a. a. O. S. 111 ff.
8) a. a. O. unter „Reichsland".
9) a. a. O. § 138.
10) Schulze, a. a. O. S. 366.

Lothringen ist weder dem Reiche noch dem Ausland gegenüber ein selbstständig berechtigendes Subjekt von Hoheitsrechten, von staatlichen Befugnissen und Pflichten, folglich kein Staat“[1]).

Zu dem gleichen Resultate, aber auf andern Wegen gelangen Stöber und Preuß. — Ersterer folgert, ausgehend von seiner Definition, daß der Staat nichts anderes sei, als das völkerrechtsfähige politische Gemeinwesen, daraus, daß in Elsaß-Lothringen das Reich Subjekt auch der Staatsgewalt in Landesangelegenheiten ist und daher sämmtliche Rechte der Staatsgewalt in sich vereinigt, daß Elsaß-Lothringen als ganzes betrachtet, nicht Subjekt irgendwelcher staatlicher Rechte und Pflichten ist, daß es als solches der öffentlich-rechtlichen und speziell der völkerrechtlichen Persönlichkeit entbehrt, daß es mithin kein Staat ist. — Letzterer sieht, wie bekannt, das staatliche Kriterium in der Gebietshoheit, d. h. in der rechtlichen Fähigkeit, sein Gebiet, d. h. sich selbst wesentlich zu verändern. Elsaß-Lothringen nun hat diese Fähigkeit nicht, da es unzweifelhaft ist, daß wesentliche Gebietsveränderungen des Landes selbst, sowohl gegenüber deutschen als fremden Staaten lediglich von Reichswegen geschehen könnten.

Es braucht hier nicht näher mehr darauf eingegangen zu werden, daß diese Gründe, welche die Annahme, daß Elsaß-Lothringen ein Staat sei, ausschließen, von einer Reihe von Schriftstellern verkannt und falsch beurteilt werden, da eine Darstellung und Widerlegung der gegensätzlichen Ansichten schon ausführlich erfolgt ist.

a. Kommunalverband.

Die nichtstaatlichen Gebilde, die von einem Staate unmittelbar beherrscht werden, teilen sich wieder in solche, die innerhalb des Staates selbst wieder öffentlichrechtliche juristische Persönlichkeit besitzen — Kommunalverbände oder höhere Provinzialverbände — und solche, die Objekte ausschließlicher staatlicher Verwaltung, bloße Verwaltungsdistrikte sind. Einige Schriftsteller nun legen dem Reichslande eine öffentlichrechtliche Persönlichkeit bei, die sie in verschiedenen Umständen erblicken.

G. Meyer[2]) weist dem Reichslande unter den Kommunalverbänden die höchste Stellung an, da Elsaß-Lothringen auch ein Organ besitze, das zur Mitwirkung an der Gesetzgebung, also zur Ausübung staatlicher Befugnisse, berufen ist, während die Tätigkeit der kommunalen Organe in neuerer Zeit nur mehr auf dem Gebiete der Verwaltung liegt. Er fährt fort: „Auf diese Gebiete, — wie Elsaß-Lothringen — würde die Bezeichnung „Provinz“ noch angewendet werden können, wobei jedoch nicht verkannt werden darf, daß ihre Rechtsstellung eine wesentlich andere ist, als die solcher Provinzen, deren Organe lediglich kommunale Tätigkeiten ausüben“. In der Annahme eines sonst nur Staaten eigentümlichen Organes nähert sich der Verfasser der Theorie

1) Laband a. a. O. S. 199 u. a. mehr.
2) a. a. O. S. 138.

Jellineks; er will dies auch selbst; denn er schreibt[1]: „dabei muß das Wort „Provinz" dem entsprechend verstanden werden, was von Jellinek als „Staatsfragment" oder „Land" bezeichnet wird.

Wenn Meyer seine „Provinz" deren Rechtsstellung eine wesentlich andere ist, als die solcher Provinzen, deren Organe lediglich kommunale Tätigkeiten ausüben, auf die gleiche Stufe stellt mit Jellineks „Staatsfragment", so kann hier im großen und ganzen auf die Widerlegung der Jellinek'schen Lehre verwiesen werden. — Wenn aber die „Provinz" Meyers noch ein Kommunalverband sein soll, dann ist damit die Stellung des Landesausschusses unvereinbar. Ein Organ des Kommunalverbandes, das, wie Meyer selbst zugiebt, staatliche Befugnisse ausübt, ist eben kein Organ eines Kommunalverbandes mehr, sondern ein staatliches Organ, des Staates, dem es zugehört, im gegebenen Falle des deutschen Reiches.

Loening[2]) und Schulze[3]) erblicken die Selbstverwaltung, die dem Reichslande juristische Persönlichkeit sowohl im öffentlichen wie im Privatrecht verleiht, insbesondere in der Existenz des Landesfiskus als einer gesonderten Persönlichkeit dem Reichsfiskus gegenüber, in dem Vorhandensein von Landesbeamten und Landesbehörden, die nicht mit den Reichsbeamten und Reichsbehörden identisch sind, und in dem Rechte, Rechtssätze durch seine Organe zu erzeugen und Staatsfunktionen durch seine Organe zu vollziehen. Zu diesen Resultaten kann nur eine Verkennung der Bedeutung der reichsländischen Organe führen. Die richtige Beurteilung desselben ist in der Entwicklungsgeschichte des Reichslandes ausführlich erfolgt, so daß es genügt, dieselbe in Kürze hier zu konstatieren. Der Landesausschuß trägt nichts von einem Provinziallandtag an sich[4]), der Landesfiskus ist dem Reichsfiskus gegenüber keine juristische Person des öffentlichen Rechts[5]) und die Landesbeamten sind wirkliche Reichsbeamte[6]). Endlich sind auch die elsaß-lothringischen Gerichte keine Kommunalgerichte, sondern Staatsgerichte[7]).

b. Verwaltungsbezirk.

Die meisten Schriftsteller, welche die Ansicht vertreten, daß Elsaß-Lothringen kein Staat sei, sind daher noch weiter gegangen: sie sprechen dem Reichslande überhaupt jede öffentlichrechtliche Persönlichkeit ab. In Ermanglung einer positiven Gesetzesbestimmung, die das Reichsland, sei es mit staatlichen, sei es mit kommunalen Befugnissen ausstattet, behandeln sie Elsaß-Lothringen unter der Herrschaft des deutschen Reiches genau als das, was es unter der Herrschaft des französischen Staates gewesen und wie es auf das deutsche Reich im Friedensvertrage

1) a. a. O. S. 138.
2) Verwaltungsrecht.
3) a. a. O. S. 374.
4) Vergl. oben S. 47.
5) Vergl. oben S. 50.
6) Vergl. oben S. 54.
7) Vergl. Rosenberg. Annalen 1903 S. 490.

übertragen worden ist: als „Provinz" des deutschen Reiches in dem Sinne eines bloßen Verwaltungsbezirkes.

Bahnbrechend in dieser Richtung ist Laband gewesen. Er hat am deutlichsten klargelegt, daß das Wesen eines politischen Gemeinwesens nur aus seiner Entstehung und bei genauer Prüfung der Merkmale, die Staat, Kommunalverband und Verwaltungsdistrikt scheiden, erkannt werden kann und daß man sich nicht verleiten lassen darf, aus dem Vorhandensein einzelner staats- oder kommunalverbandsähnlicher Organe oder Einrichtungen einen Schluß auf die staatsrechtliche Natur zu ziehen. Er bezeichnet den Weg zur Erkenntnis dieser Tatsache folgendermaßen[1]): „Der Gegensatz zwischen dem Reichslande und den Gliedstaaten des Reiches fällt vollständig zusammen mit dem begrifflichen Gegensatze zwischen dem dezentralisierten Einheitsstaat und dem Bundesstaate. Würden alle deutschen Staatsgebiete zu Reichsland erklärt, so wäre Deutschland kein Bundesstaat mehr und die Staatsgebiete wären einfach Provinzen des Reiches, auch wenn Gesetzgebung und Verwaltung noch weniger zentralisiert wären, als gegenwärtig; bleibt in den deutschen Einzelstaaten dagegen eine selbstständige, nicht in der Reichsgewalt wurzelnde Landeshoheit und Staatsgewalt bestehen, so wird auch der bundesstaatliche Charakter des Reiches gewahrt, wenngleich die Kompetenz der Reichsgewalt auf Kosten der Selbstverwaltung und Autonomie der Einzelstaaten erweitert werden sollte. Das Maß der Dezentralisation kann in dem Einheitsstaat und in dem Bundesstaat genau dasselbe, ja es kann in dem ersteren bedeutend größer sein; die aus dem Begriffe sich ergebenden Gegensätze zwischen Einheitsstaat und Bundesstaat bleiben bestehen .... Im Reichsland kann die Verwaltung zwar dezentralisiert sein in demselben Maße wie im übrigen Reich; den obersten Behörden im Reichsland kann ein ganz ebenso weiter Wirkungskreis mit selbstständiger definitiver Entscheidung zugewiesen sein wie er den Regierungen der Einzelstaaten zusteht, aber diese dezentralisierte Verwaltung ist und bleibt Reichsverwaltung, nicht Selbstverwaltung. Das Reich führt nicht nur die Oberaufsicht über diese Verwaltung, sondern die Verwaltung selbst .... Die reichsländische Verwaltung und Gesetzgebung hat auch in keiner Beziehung die mindeste Ähnlichkeit mit der Selbstverwaltung und Autonomie von Provinzial- oder anderen Kommunalverbänden, sondern sie ist die Betätigung einer echten, wahren, mit allen Herrscherrechten ausgestatteten Staatsgewalt, nämlich des Reiches".

Den Labandschen Gedankengang geht im wesentlichen auch Hänel[2]): „Die Organe Elsaß-Lothringens sind ausnahmslos und ausschließlich Organe des Reiches. Nirgens und an keinem Punkte ist ihnen eine rechtliche Bedeutung beigelegt, welche sie als Organe eines von dem Reiche verschiedenen politischen Gemeinwesens Elsaß-Lothringen betrachten läßt." Er führt hierauf aus, daß auch der Landesausschuß nur ein Organ

1) a. a. O. S. 199.
2) a. a. O. S. 831, 835.

des Reiches ist u. s. w. „Nach all' dem ist Elsaß-Lothringen keine staatliche Gliederung des Reiches, ja es bildet nicht einmal, was es auch ohne wesentliche Veränderung seiner Rechtsstellung tun könnte, einen reichsunmittelbaren Selbstverwaltungskörper. Die Reichsgewalt ist in Elsaß-Lothringen trotz ihrer verschiedenen Organisation je nach Reichs- und Landesangelegenheiten die konsolidierte Staatsgewalt des Einheitsstaates".

Ihnen schließen sich an: Kayser[1]), der allerdings dem Landesfiskus eine Selbstständigkeit gegenüber dem Reichsfiskus einräumt, — Arndt[2]), der es noch für fraglich hält, ob Elsaß-Lothringen nicht in vermögensrechtlicher Hinsicht eine eigene Rechtspersönlichkeit darstellt, dann Joël[3]), Geffcken[4]), Stengel[5]), Stöber[6]), Zorn[7]).

C. Resultat.

Die Darstellung der Entwicklungsgeschichte Elsaß-Lothringens und die Kritik der Theorieen über den staatsrechtlichen Charakter desselben führen zu dem Resultat, daß Elsaß-Lothringen kein Staat, sondern eine Provinz, ein Verwaltungsbezirk des deutschen Reiches, ein „Reichsland" ist.

Es ist kein Staat, weil es keine eigene Staatsgewalt hat. Die Staatsgewalt, die in Elsaß-Lothringen allein tätig ist, ist eine fremde, einem außer und über ihm stehenden Staatswesen zugehörige. Das Kriterium für den Staat aber ist, daß er sich selbst regiert und nicht regiert wird. Dies ist der erste Grundsatz, wenn man nicht auf den heute längst überwundenen Standpunkt zurückkehren will, daß der Staat keine Persönlichkeit hat.

Der Staat muß daher über die Art und Weise, wie er sich regieren will, d. h. über die Grundlagen seiner Verfassung frei entscheiden können. Die Verfassung kann wohl beschränkt sein z. B. durch die Zugehörigkeit zu einem Gesamtstaate; diese Beschränkung muß sich aber in letzter Linie auf den Willen des Staates selbst zurückführen lassen. Die ganze Verfassung Elsaß-Lothringens nun ist Sache des deutschen Reichs; es ist unbestritten, daß das deutsche Reich aus Elsaß-Lothringen eine Monarchie oder Republik machen könnte, oder dasselbe als ganzes oder geteilt Gliedstaaten einverleiben, oder dasselbe an einen fremden Staat veräußern könnte, ohne daß den Bewohnern Elsaß-Lothringens oder einem Organe oder einer Vertretung desselben irgend ein Einspruch dagegen zustände. — Das Reichsland hat also auch keine Gebietshoheit, kraft deren es allein berechtigt wäre, über sein Gebiet zu verfügen. Eine Änderung oder der Untergang des Reichslandes richtet sich nach dem Rechte des deutschen Reiches.

1) a. a. O. unter „Reichsland".
2) a. a. O. S. 744 ff.
3) Joël, a. a. O. Annalen 1878.
4) a. a. O.
5) a. a. O. Annalen 1876.
6) a. a. O.
7) a. a. O. S. 551 ff.

Ebensowenig eine Personalhoheit, d. h. Herrschaftsgewalt über seine Bewohner. Es gibt keine Untertanen Elsaß-Lothringens, sondern nur Reichsangehörige. Die Bewohner des Reichslandes gehorchen nur einer Gewalt, nämlich der des Reiches, in welcher Form sie nun auch immer sich äußert; und andererseits ist jeder Reichsbürger, der in Elsaß-Lothringen seinen Wohnsitz hat, dem einheimischen Bewohner Elsaß-Lothringens in jeder Hinsicht gleichberechtigt.

Daß der Abschluß völkerrechtlicher Verträge durch Organe der Verwaltung des Reichslandes nicht auf eine völkerrechtliche Persönlichkeit desselben schließen läßt, ist ebenfalls schon ausgeführt worden. Es beruht dies auf einer Delegation des Reiches bezw. des Kaisers. Die Ratifikation solcher Verträge durch den Staathalter ist ein Akt der Ausübung der ihm vom Kaiser auf grund des Gesetzes vom 4. Juli 1879 übertragenen landesherrlichen Befugnisse. Elsaß-Lothringen entsendet und empfängt auch keine diplomatischen Vertreter.

Das Reichsland ist vielmehr ein unter der unmittelbaren Verwaltung des Reiches stehender, jeder Selbstverwaltung entbehrender Bestandteil des deutschen Reiches. Die Selbstständigkeit, die seine Organe der Verwaltung und Gesetzgebung in der Tat besitzen, ist nur eine scheinbare. Es ist ausgeschlossen, daß dieselben eine Tätigkeit entfalten, die nicht völlig mit dem Willen des Reiches übereinstimmt. Es besteht die Möglichkeit, daß die Organe des Reichslandes jederzeit durch die Organe des Reiches korregiert werden können. Über dem Statthalter steht der Kaiser, über dem Landesausschuß, dem Landesfiskus u. s. w. der Reichstag. Die Gesetzgebung erfolgt unter Mitwirkung des Bundesrates, eines Organes des Reiches und wird von einem Reichsorgan, dem Kaiser sanktioniert, und die Rechtsprechung erfolgt im Namen des Reiches. Das Reichsland besitzt also keine Einrichtungen, die denen eines Kommunalverbandes glichen.

Somit kann Elsaß-Lothringen nur ein Verwaltungsbezirk, eine Provinz oder ein Kreis oder wie man es sonst nennen mag, sein. Daß es dem Wesen des Bundesstaates nicht zuwiderläuft, wenn demselben neben den Gliedstaaten auch Herrschaftsobjekte in unmittelbarer Verwaltung unterstehen, ist schon ausgeführt worden und dürfte heute keinen Zweifel mehr begegnen.

Weil es sich aber um eine neue, bisher in der Staatsrechtswissenschaft nicht gebräuchliche Erscheinung handelt, hat man sich vielfach gescheut, Elsaß-Lothringen einen Verwaltungsbezirk, oder eine Provinz zu nennen. Man mag daher dieser Erscheinung immerhin einen anderen Namen geben, an der Rechtslage wird dadurch nichts geändert. Die Bezeichnung „Reichsland" entspricht am besten seiner Bedeutung. Es ist ein Land, das dem Reiche unmittelbar gehört. In diesem Sinne möge sich bei Bundesstaaten der Name „Reichsland" (oder „Bundesland") als eine Abteilung des Begriffes der Provinz im Staatsrechte einbürgern.